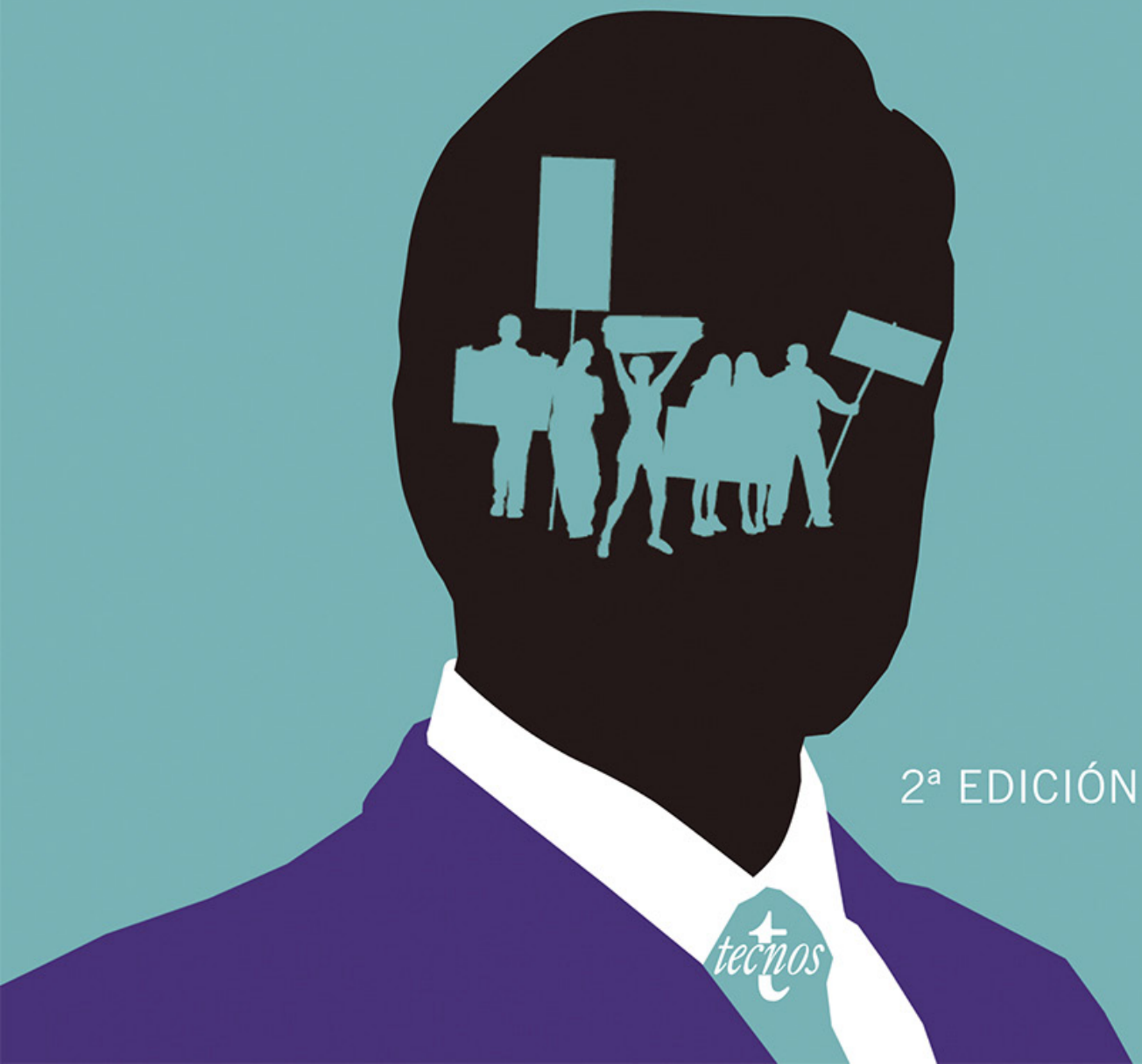
MANUEL VILLORIA MENDIETA
AGUSTÍN IZQUIERDO SÁNCHEZ

ÉTICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

VALORES E INSTITUCIONES PARA TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE



2ª EDICIÓN

tecnos

MANUEL VILLORIA MENDIETA
AGUSTÍN IZQUIERDO SÁNCHEZ

ÉTICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

VALORES E INSTITUCIONES PARA TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE

SEGUNDA EDICIÓN

tecnos

Índice

PREFACIO

CAPÍTULO I. BASES TEÓRICAS Y JUSTIFICATIVAS DE LA ÉTICA

1. ¿Qué es la ética?
   - *1.1. Moral y ética*
   - *1.2. Filosofía moral*
   - *1.3. Otras normas*
   - *1.4. «Bueno» y «malo» en sentido moral*
   - *1.5. El punto de vista moral: la perspectiva común*
   - *1.6. Control interno*
   - *1.7. Normas morales*
   - *1.8. Las normas morales son objetivas y universales*
   - *1.9. Moral y sociedad. Cooperación*
   - *1.10. Moral, naturaleza y virtud*
2. Cuestiones de metaética
   - *2.1. Realismo*
   - *2.2. Posturas no cognitivistas*
   - *2.3. El problema de la objetividad de los valores morales*
   - *2.4. Relativismo*
   - *2.5. La afirmación de la moral y los límites de su universalización*
3. Pluralismo y universalismo
   - *3.1. Religión y moral*
   - *3.2. Locke*
   - *3.3. Spinoza*
   - *3.4. Rorty*
   - *3.5. Conclusión*
4. Virtud, deber y responsabilidad. Utilitarismo
   - *4.1. El utilitarismo: fundamento y orígenes*
   - *4.2. John Stuart Mill*

4.3. Imparcialidad y universalismo
4.4. Utilitarismo de la acción, de la regla y otras corrientes
4.5. Cómo medir la felicidad
4.6. Utilitarismo y gobierno
4.7. El sacrificio de la minoría
4.8. Los dilemas morales
4.9. Las consecuencias indeseadas
4.10. Aplicaciones del utilitarismo a la toma de decisiones
5. Los intentos de superar el subjetivismo y el relativismo en la filosofía contemporánea
5.1. John Rawls: teoría de la justicia como equidad
5.2. La ética del discurso: Habermas
6. La moral y su aplicación al ámbito público
6.1. Liberalismo político
6.2. El procedimiento democrático
6.3. Límites de estas teorías para la actuación gubernamental
6.4. Conclusión

CAPÍTULO II. ÉTICA Y POLÍTICA
1. Introducción
2. El problema de las manos sucias
2.1. Maquiavelo
2.2. Michael Walzer
2.3. Interpretaciones de las manos sucias
3. Schmitt: autonomía y supremacía de la política, negación de la moral
4. Los límites de la moral
5. La corrupción y la necesidad de control
6. Conclusiones

CAPÍTULO III. ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN
1. Introducción
1.1. Ética aplicada
1.2. Integridad, ética aplicada y Administración Pública
2. Fundamentación de la ética del sector público
2.1. El fin (moral) del Estado

2.2. El funcionario como servidor público
3. Elementos de la ética administrativa
3.1. Modelos de toma de decisiones éticas
3.2. El desarrollo moral
3.3. La ética administrativa como ética postconvencional
4. La ética política y la ética administrativa
4.1. Principios, valores y virtudes
4.2. La cultura organizativa
5. Las fuerzas internas y externas en la ética administrativa
6. Los marcos de integridad organizacional
6.1. Introducción
6.2. Los marcos de integridad
7. Los elementos esenciales de las políticas de integridad en el sector público
7.1. Fases procedimentales e instrumentos
7.2. Los órganos específicos de gestión de la integridad
8. Conclusiones

CAPÍTULO IV. LA CORRUPCIÓN: CONCEPTOS, VARIABLES DE ANÁLISIS, EFECTOS E INSTRUMENTOS DE LUCHA
1. Introducción
2. Conceptos
2.1. Introducción
2.2. Tipos de actividades corruptas
3. La medición de la corrupción
3.1. Introducción
3.2. Medición objetiva
3.3. Medición subjetiva por expertos
3.3. Medición basada en percepción ciudadana
3.5. Las encuestas de victimización
3.6. La medición con big data
4. Las causas de la corrupción
4.1. Introducción
4.2. Bajo desarrollo moral
4.3. Desigualdad y desconfianza social
4.4. Partidos corruptos

4.5. Ausencia de una Administración profesionalizada
4.6. Controles insuficientes
4.7. Baja calidad democrática y bajo desarrollo económico
4.8. Poder monopolístico y discrecionalidad. La prensa
4.9. Régimen Federal
4.10. Globalización
4.11. Variables culturales y de institucionalidad informal
5. Por qué preocuparse por la corrupción: los efectos de la corrupción
5.1. Introducción
5.2. Razones políticas
5.3. Razones económicas
5.4. Razones institucionales
5.5. Razones de eficacia en la gestión
5.6. Razones derivadas de la expansión de la desconfianza
6. Analizando teóricamente la corrupción
6.1. Introducción
6.2. La teoría principal-agente
6.3. Límites de la teoría del principal-agente: la acción colectiva
6.4. Algunas conclusiones
7. La lucha contra la corrupción

CAPÍTULO V. EL BUEN GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS
1. Introducción
2. Instituciones y marcos de integridad
2.1. El valor de las instituciones
2.2. La buena gobernanza
2.3. Los marcos de integridad nacionales
3. Una evaluación de las instituciones españolas de cara a la prevención y lucha contra la corrupción
3.1. Introducción
3.2. Prevención de la corrupción y marco institucional en España
3.3. Breve análisis por pilares institucionales

3.4. Conclusiones y propuestas
4. El buen gobierno en sentido estricto
4. 1. Introducción
4.2. ¿Qué debe hacer un buen gobierno?
4.3. ¿Cómo debe hacerlo? componentes
5. La cultura de la legalidad
5.1. Introducción
5.2. El concepto
5.3. La trampa social y sus límites
5.4. Normas sociales y normas morales
5.5. Niveles de cultura de la legalidad
5.6. La medición y los efectos
5.7. Relaciones de la cultura de la legalidad con la buena gobernanza
5.8. Conclusiones

EPÍLOGO

BIBLIOGRAFÍA

CRÉDITOS

PREFACIO[1]

La ciudadanía española ha estado sometida, sobre todo en los últimos años, a un constante goteo de escándalos políticos que han generado profunda indignación. Tras la mayoría de ellos había casos claros de corrupción y, en casi todos, ejemplos palmarios de actuación inmoral por parte de servidores públicos. Es difícil creer que estos múltiples casos son ejemplos aislados de degradación ética en un mar de bondad y civismo colectivo. Más bien, creemos que son el crudo reflejo de un país que había aceptado implícitamente un cierto relativismo moral y un desmedido afán por el enriquecimiento fácil, sin cálculo de consecuencias.

La crisis económica, con su correspondiente rosario de despidos, cierres de empresas, recortes de derechos y desigualdad hiriente despertó, entre las personas que habitan este país, una creciente necesidad de ejemplaridad y un nivel de exigencia moral para los servidores públicos casi escandinava; nivel que ha sorprendido a la denominada clase política que, de forma sincera, a veces, y meramente estratégica, las más, empezó a reaccionar con propuestas de medidas que, en principio, parecen reducir las posibilidades de corrupción y fomentar la integridad en el servicio público. Ciertamente, la palabra crisis política, en el sentido más gramsciano del término, está bien aplicada para describir la situación existente. Un viejo mundo aún no ha muerto y el nuevo no ha acabado de nacer. En este contexto, una ciudadanía de repente muy exigente moralmente ha observado las tradicionales conductas de algunos políticos relevantes, antes plenamente aceptadas, y las ha clasificado como inadmisibles; mientras, políticos que tradicionalmente hacían del derroche y la corruptela su forma de vida, observan sorprendidos y confusos cómo, gentes que antes les admiraban, ahora les desprecian. Los datos del CIS sobre los

principales problemas de los españoles son bastante ilustrativos, los políticos son el problema y no la solución.

En este contexto, algunos nos preguntamos si no será un espejismo este cambio de prioridades políticas y de rigor moral; una imagen que pasará breve por nuestras retinas y que, cuando la pandemia y la crisis económica sean superadas, dará lugar, de nuevo, a un mundo de superficialidad y falto de compromiso cívico como aquél que floreció, durante la época del último gran crecimiento, basado en el boom del ladrillo y la especulación inmobiliaria. Como deseamos que este no sea el caso, y confiamos en el peso y el valor de las ideas, hemos escrito este libro para asentar valores, reflejar teorías y ofrecer instrumentos que nos alejen del deterioro moral y la falta de compromiso público, al menos entre nuestros políticos y funcionarios.

El texto nace, en su capítulo primero, con una doble intención; en primer lugar, la de clarificar conceptos y exponer teorías éticas que soporten la reflexión aplicada posterior; segundo, la de intentar recuperar la fe en unas ideas que superen el relativismo y nos aporten sólidos pilares morales, sin caer en el fundamentalismo. Ciertamente, en el primer capítulo creímos que deberíamos cavar hondo en la conciencia moral y tratar de cimentar el edificio posterior con la esperanza de que algunas ideas tuvieran dimensión universal y nos aportaran la fuerza de la creencia en algo sólido. Los epígonos del constructivismo kantiano creemos que aún son válidos y que, más allá de matices y de debilidades menores, nos ofrecen el basamento desde el que debatir, después, sobre la ética y la política, la ética del servicio público o la construcción de marcos de integridad y buen gobierno. Ello no implica, como más adelante se verá, un rechazo total al utilitarismo o un olvido de la ética de la virtud, ni mucho menos.

El capítulo segundo trata de entender cómo se relaciona la política con la ética. Es este uno de los temas más controvertidos en los debates sobre toma de decisiones, especialmente cuando el poder o la seguridad nacional están en juego. Una gran parte de los errores de planteamiento tienen que ver con la falta de reflexión sobre la política, sobre su naturaleza y sus límites. De ahí la

importancia de clarificar el concepto de política y de recoger las reflexiones de algunos de los pensadores que más han profundizado en la naturaleza de lo político y en sus vertiginosas profundidades. Tras un paseo de la mano de Maquiavelo o Schmitt, y de recalar en el debate interminable sobre las manos sucias, el capítulo busca en Max Weber una cierta clausura (provisional) de la reflexión y en Burke y otros el recordatorio de la importancia de las instituciones para limitar los abusos a que puede llevar la lucha por el poder o la defensa del Estado. En todo caso, entre lo impecable y lo implacable de la política, debemos encontrar un hueco de luz (Del Águila, 2000).

El capítulo tercero se centra en la ética aplicada y, en concreto, en la ética aplicable a los servidores públicos, a todos aquellos millones de personas que toman decisiones en el marco de organizaciones públicas y, muchas veces, con potestades que no tiene el común de los ciudadanos. Nuevamente, el objetivo del texto es recalcar la importancia de la reflexión sobre el bien interno de lo público y sobre los valores y virtudes que deben guiar a nuestros servidores. En este contexto se vuelve a insistir, como en escritos previos, en la ineludible consideración de la ética política como una ética de medios, pero sobre todo de fines. Una ética situada en un marco organizativo, que debe considerar los fines y misión de la organización, que se permea de la cultura corporativa existente, pero que debe subsistir frente a todo intento reductor y mecanicista que convierta al funcionario en un mero aplicador de decisiones ajenas, en «una ruedecita en el sistema». El recuerdo de la «banalidad del mal» burocrático debe despertarnos del sueño de las rutinas. En todo caso, este texto busca siempre aportar instrumentos que ayuden operativamente a consolidar la integridad pública, de ahí la importancia de los instrumentos ofertados para la toma de decisiones en casos de dilemas éticos, o la detallada explicación de cómo consolidar marcos de integridad en las organizaciones públicas.

El capítulo cuarto penetra en el estudio del fenómeno de la corrupción con una visión amplia y universalista. Se comienza por el análisis del propio concepto, se sigue explicando los métodos para

medir la corrupción, se intentan sistematizar las causas de corrupción más importantes y se estructuran las consecuencias de la misma. No se abandona el estudio del fenómeno sin tratar de ofrecer las teorías más importantes para explicar su nacimiento, consolidación y crisis. En base a todo ello, se acaba ofertando brevemente, una estrategia de prevención y combate ampliamente reconocida por quienes luchan contra esta lacra.

El último capítulo se centra ya en la buena gobernanza y el buen gobierno. Para ello, se sistematiza y contextualiza la teoría institucionalista como origen del instrumental luego expuesto. Un importante elemento del texto es el intento de clarificar conceptos de uso excesivamente difuso. Una vez realizada esta aproximación teórica y conceptual, se utiliza el modelo de los marcos de integridad nacional para tratar de entender cómo funciona el sistema español de gobernanza y se analizan de forma somera todos los pilares del sistema nacional, para ver en qué medida promocionan la integridad y previenen la corrupción. A continuación, el capítulo entra en el concepto de buen gobierno y analiza sus valores clave y las políticas y programas que pueden surgir del mismo. El capítulo finaliza con una reflexión sobre el concepto de cultura de la legalidad y las utilidades del mismo, así como su relación con los diferentes componentes de la buena gobernanza. Buena gobernanza y cultura de la legalidad serían la culminación de un diseño institucional que prevenga y combata la corrupción y genere buen gobierno.

Raramente los libros cambian el mundo, aunque ejemplos excelsos de lo contrario existen; sabemos que este libro no va a cambiar nada, pero, modestamente, creemos que puede contribuir a asentar ideas necesarias, en un momento en el que la pluralidad de voces regeneradoras se expresan en el vacuo espacio de nuestra realidad política y lanzan sobre nuestra democracia mensajes que necesitan sistematización.

---

1 Este libro se ha realizado gracias a la ayuda del proyecto de investigación CSO2012-32661 del Ministerio de Economía y Competitividad.

CAPÍTULO I
BASES TEÓRICAS Y JUSTIFICATIVAS DE LA ÉTICA

1. ¿QUÉ ES LA ÉTICA?

La moral se compone de un conjunto de juicios y de reglas que sirven para orientar nuestro comportamiento en la vida. Se comporta como una autoridad interna por la que regulamos nuestros actos y juzgamos tanto nuestra conducta como la de los demás. La brújula de la moral nos ayuda a distinguir qué tipo de vida y qué tipo de acciones debemos escoger.

Adam Smith piensa que pongamos donde pongamos el fundamento de la moral, sobre cualquier principio de la naturaleza, el sentimiento o la razón, «es indudable que tenemos las facultades morales para orientar nuestro comportamiento en esta vida» (Smith, 2004, 292), son las instancias superiores que juzgan nuestros actos y vigilan nuestros sentidos.

1.1. MORAL Y ÉTICA

Para referirse al problema de la corrección de la acción humana se usan generalmente dos palabras: ética y moral. En general se usan indistintamente, como sinónimos, para designar el conjunto de normas que deben gobernar la conducta humana, así como los juicios que la evalúan. En algunas ocasiones, sin embargo, se distingue entre moral y ética. Que haya dos palabras para englobar lo que se refiere a la conducta humana desde un punto de vista del bien y de lo justo se debe a su diverso origen lingüístico. «Ética» procede de la palabra griega *ethos*, que significa costumbre y carácter. «Moral», en cambio, se deriva la palabra latina *mores*,

cuyo significado es costumbres. Desde un punto de vista etimológico, no hay por tanto un fundamento para hacer un uso diferenciado de estas dos palabras. Sin embargo, ha habido muchas propuestas para distinguirlas y darles significados, dentro del mismo campo semántico, diferentes.

Según cierta distinción relativamente extendida, la moral se referiría al conjunto de normas y creencias de primer orden relativas a la consecución de una vida buena y justa, así como a la práctica que supone el seguimiento de dichas normas. La ética, en cambio, tendría como objeto de estudio la moralidad y trataría de establecer los principios en los que se basa; sería como una reflexión consciente de segundo orden sobre lo apropiado que puede resultar la moral. Sin embargo, la reflexión filosófica de la moral siempre ha afirmado su dimensión práctica. En general, no se ha teorizado sobre la moral, con el simple objeto de conocerla, sino con el fin práctico de orientar nuestra conducta, de establecer unos principios prácticos o alcanzar una forma de ser. La reflexión sobre la moral es ella misma de índole práctica, por lo que establecer la diferencia entre «ética» y «moral» en base al carácter práctico y teórico es inconsistente.

Desde muy antiguo, se ha planteado el problema de cómo deben ser los hombres y qué tipos de acciones se pueden llamar buenas y justas. Se pone así de relieve que el hombre debe buscar la forma más apropiada para actuar, y que esa manera no viene dada de una forma inmediata, sino que ha de ser investigada. Hay que averiguar unos principios que nos permitan alcanzar unas guías para la conducta. Siempre que se han buscado las guías para la acción, se ha partido de una determinada concepción del hombre. Se necesita, entonces, una forma de comprenderse a sí mismo.

No se trata solo de conocer los principios de la moral, sino que el objetivo del estudio de la moral es alcanzar una conducta recta; por esto, dice Aristóteles que la meta de la moral no es teórico sino práctico; el estudio de la moral, a diferencia de otras investigaciones, no es meramente teórico, sino que su finalidad es descubrir cómo hay que realizar las acciones: «No estamos investigando qué es la virtud para saberlo, sino para ser buenos»

(Aristóteles, 1985, Libro II, cap. 2). Hume también señala el carácter práctico de la moral al afirmar que la meta de toda especulación moral es enseñarnos nuestro deber y engendrar los hábitos que nos lleven a aceptar la virtud y rechazar el vicio: «la meta de toda especulación moral es enseñarnos nuestro deber y mediante representaciones adecuadas de la fealdad del vicio y de la belleza de la virtud, engendrar en nosotros los hábitos correspondientes que nos lleven a rechazar el uno y abrazar la otra» (Hume, 1986, 172).

Para Kant, alcanzar el principio del conocimiento moral es apoderarse del instrumento para distinguir entre lo bueno y lo malo. Según Adam Smith, se trata también de modelar la conducta y los sentimientos de acuerdo con el juez interior (Smith, 2004, 265). Por tanto, no basta con conocer los principios morales, es necesario también adecuar la conducta y el carácter a los principios gobernantes de la moral.

Varios autores, empero, han distinguido un uso diferente para ambos términos. Así, Paul Ricoeur expresa la distinción entre estas dos palabras asignando a la ética lo relativo a lo que se estima bueno, lo que tiende a realizar una vida y a la moral las normas que se consideran obligatorias (Ricoeur, 1990). Habermas, como se verá con más detalle, propone una distinción parecida y Bernard Williams considera la moral como una subregión de la ética (Williams, 2006). En adelante se usarán de un modo indistinto ambas palabras, salvo cuando haya referencias a un autor que sí tenga en cuenta tal diferencia, como en el caso de Habermas.

1.2. Filosofía moral

La teoría moral, que trata sobre la conducta considerada desde la perspectiva de la corrección o la incorrección de las acciones humanas, se puede dividir en varios campos: ética descriptiva, ética normativa, metaética y ética aplicada, aunque en muchas teorías se solapan parcialmente estos campos, pues sus límites no son ni fijos ni estables.

1.2.1. Ética descriptiva

La teoría que adopta la perspectiva descriptiva de la moral se limita a constatar los diferentes códigos de conducta adoptados por diferentes sociedades o grupos de una determinada sociedad para determinar su conducta de la manera que ellos creen adecuada. La ética descriptiva adopta un enfoque empírico en su estudio para determinar y comparar las diversas creencias morales de los hombres. Por esto el mero estudio empírico de la moral ha sido llevada a cabo por científicos, como biólogos, psicólogos, antropólogos y sociólogos, quienes no tratan de responder a la pregunta ¿qué se debe hacer?, sino más bien a la cuestión ¿qué cree la gente que es correcto?

1.2.2. Ética normativa

La ética normativa, la más común dentro de la filosofía, investiga los principios que han de regir el comportamiento de las personas desde un punto de vista moral. Trata de establecer el criterio por el que podemos determinar la moralidad de las acciones. Dentro de ese campo de reflexión se pueden distinguir tres grades corrientes. La teoría de la virtud, cuyo gran inspirador es Aristóteles y cuyo pensamiento se ha revitalizado con fuerza en el pensamiento moral contemporáneo. La teoría deontológica que establece el criterio de la corrección moral en el cumplimiento de las normas o deber y, por último, las teorías consecuencialistas que derivan el valor moral de las acciones de sus efectos.

1.2.3. Metaética

Metaética es el discurso sobre la propia ética, sobre los problemas de diversa índole que pueden surgir de la práctica y de los enunciados morales: de los principios, los juicios y los términos morales. Intenta responder, por ejemplo, a la pregunta ¿qué significan los términos morales? Su campo de reflexión se centra sobre el estatuto epistemológico que poseen los enunciados

morales, sobre la existencia o no existencia de hechos morales, la universalidad o relatividad de las normas morales, etc. Entre las posturas metaéticas más importantes podemos destacar:

- El cognitivismo: defiende que los juicios y las normas morales son proposiciones, es decir, son enunciados susceptibles de ser verdaderos o falsos. Por el contrario, el no cognitivismo niega la posibilidad de que haya verdades morales, pues los enunciados éticos no son oraciones de las que se pueda predicar su verdad o falsedad.
- Realismo moral: esta posición sustenta que hay hechos morales con los que se pueden corresponder los enunciados morales. Hay varias clases de realismo moral: el naturalismo ético y el no naturalismo. El primer enfoque sostiene que las propiedades morales que existen fuera de nuestra mente son naturales, como el placer, tal como aparece empleado en la teoría utilitarista. La segunda posición afirma que las propiedades morales son irreducibles a las naturales, al ser específicamente morales. Una forma de no naturalismo es el intuicionismo de Moore.
- El subjetivismo moral: sostiene que los enunciados morales no se refieren a la realidad exterior al sujeto, sino solo a actitudes internas de este. El emotivismo, por ejemplo, es una doctrina que niega la objetividad del lenguaje moral.
- En cuanto a la extensión de las normas morales se pueden distinguir dos posturas: el universalismo y el relativismo. La primera afirma que las normas morales son válidas para todos los hombres, mientras que los relativistas limitan esta validez a las sociedades y grupos que aceptan sus propias normas.
- Por último, hay que hablar sobre el constructivismo, pues es una postura metaética adoptada por dos pensadores contemporáneos, Rawls y Habermas, que, defendiendo el cognitivismo y el universalismo, refutan el realismo. El constructivismo está de acuerdo, por un lado, en que las oraciones morales pueden ser verdaderas o falsas y además acepta que haya hechos morales que sirven para determinar la

verdad o falsedad de las oraciones morales, pero, contra el realismo, rechaza la idea que esos hechos morales sean independientes de las actitudes del sujeto, pues la dimensión moral es «construida» de alguna manera por los hombres, por consenso o adoptando una determinada perspectiva.

1.2.4. Ética aplicada

Esta rama de la ética consiste en el análisis moral de ciertas actividades de la vida de los hombres que implican problemas de carácter ético. Este campo ha conocido un gran desarrollo en los últimos años, debido a la necesidad de aclarar y distinguir las apuestas morales implícitas en ciertas prácticas profesionales. La ética así considerada pretende aplicar los métodos de la moral para establecer cuáles son las acciones correctas en los diversos ámbitos de la praxis humana. En muchas ocasiones surge la pregunta de si la actuación de algunos profesionales es o no es moral. Estos juicios llevan a preguntarse sobre la delimitación de lo correctamente moral en la praxis de las profesiones. Para emitir un juicio moral adecuado sobre ello, estamos obligados a usar en estos campos los criterios que han descubierto las éticas normativas para distinguir lo moralmente incorrecto de lo incorrecto. Se trata, por tanto, de aplicar criterios generales a actividades particulares.

Entre los campos a los que se aplica la ética, encontramos en primer lugar cuestiones sobre las cuales los ciudadanos no suelen mostrar un consenso moral, como en el caso del aborto, la eutanasia, la ética sexual, el medio ambiente, la relación con los animales, etc.

Un segundo ámbito de aplicación es la actividad de ciertas profesiones y las consecuencias morales que se derivan de esa práctica. Entre las más estudiadas encontramos la bioética, que se centra en los problemas morales que surgen de la práctica clínica. La ética de los negocios que examina los aspectos morales de la práctica de los negocios. La ética política y de la administración trata de desvelar la dimensión ética en las actividades de los profesionales que trabajan en las instituciones públicas. De aquí que

en ocasiones esta ética aplicada sea conocida como ética pública, por referirse a la actividad pública, tanto gubernamental como administrativa, contrapuesta a la actividad privada de los negocios o de otras tareas.

La ética aplicada en el campo de las profesiones se concreta a veces en la elaboración de códigos de conducta, conjunto de reglas o pautas que regulan la conducta de los miembros de una determinada profesión, evidenciando la corrección e incorrección de ciertas prácticas de esa profesión.

La ética del gobierno y de la administración, después de analizar las posibles conductas que pueden adoptar los trabajadores que desarrollan su actividad en instituciones públicas y su adecuación con los criterios normativos morales, elabora un conjunto de normas reguladoras de su actividad profesional. Uno de los objetivos de estos códigos es hacer presente a los miembros de las organizaciones públicas la dimensión moral de su actividad que en muchas ocasiones queda en penumbra por lo que apenas es percibida. La ética gubernamental está dirigida a diversos grupos de profesionales, que van desde los cargos electos del gobierno y del parlamento hasta los funcionarios públicos.

1.3. OTRAS NORMAS

Ahora bien, las normas o reglas que siguen los hombres no se limitan, en efecto, a aquellas que tienen un carácter moral, que señalan lo correcto o incorrecto «moralmente». Para llevar adelante nuestra vida, seguimos una multitud de normas, que sí tienen en común el hecho de que nos obligan a hacer, cada una a su modo, lo que nos prescriben, pues ese es el sentido de la norma. Sin embargo, las reglas de un juego las sentimos de un modo totalmente diferente a las normas morales. Dentro de las normas que estructuran nuestra vida social, también encontramos algunas de cierta clase que no las llamamos morales. Siempre se citan entre estas, las denominadas normas de etiqueta o usos sociales, que se

consideran de menor relevancia que las morales propiamente dichas.

Las leyes se distinguen a su vez de las normas morales en que son reglas escritas y bien establecidas, cuya violación está castigada por la fuerza del Estado y cuyos jueces las interpretan. Moralidad y legalidad no coinciden de un modo necesario. Las leyes establecidas por un Estado pueden entrar en colisión a veces con las normas morales de un individuo. Un ejemplo clásico para ilustrar el conflicto entre legalidad y moralidad es la situación en que se encuentra Antígona ante la prohibición del rey Creonte de enterrar a su hermano. Antígona se siente obligada moralmente a enterrar a su hermano, pero la ley dictada por el rey se lo prohíbe. Ejemplos históricos de leyes que se consideran inmorales en la actualidad, los encontramos, por ejemplo, en las leyes que aprobaban la esclavitud. Del mismo modo, el hecho de que algo sea ilegal no implica que también sea inmoral. La coincidencia entre legalidad y moralidad varía según el concepto que se tenga de moral y las leyes que estén en vigor.

Por otro lado, la moral tampoco se identifica con la religión. Durante un largo período de la historia de Occidente, se ha creído que el único fundamento posible para la moral era de carácter religioso. Sin embargo, ya no es posible mantener la religión como fundamento de la moral, dada la diversidad de creencias que coexisten en una sociedad, y la ausencia de fe religiosa en algunos de sus miembros. La moral, como reguladora de la conducta de todos los componentes de una sociedad, afecta a todos ellos y no puede limitarse a un grupo con un conjunto de creencias en la divinidad, sino que debe tener en cuenta el pluralismo religioso.

Aunque en algunas ocasiones coincide, la moral no se confunde entonces ni con las convenciones sociales, ni con las leyes, ni con los mandatos religiosos. Es una guía que sirve para conducirnos y que es posible encontrarla en nuestro interior, en ciertos sentimientos y, sobre todo, en un convencimiento que llega a través de un proceso racional por el que llegamos a la certeza de que ciertas reglas sobre nuestra relación con las demás personas aparecen como obligatorias tanto para nosotros mismos como para

los demás. En principio, todos tenemos la capacidad de conocer las obligaciones morales y de guiarnos por ellas. Rawls resume en tres rasgos lo que distingue el pensamiento moral de la modernidad: el orden moral proviene de una fuente interna de la naturaleza humana y de las exigencias mutuas de nuestra vida en sociedad; toda persona razonable tiene la capacidad de conocer cómo debemos actuar y, por último, la moral no tiene una motivación externa, sino que estamos constituidos de tal manera que encontramos en nosotros mismos motivos suficientes para actuar moralmente (Rawls, 2007).

Muchos filósofos modernos estaban de acuerdo en el contenido de la moral, en que sus normas son universales, en el carácter interno de los motivos para cumplirlas, en la necesidad de que el sentido de la justicia es necesario para la pervivencia de la sociedad. Diferían, en cambio, en otras cuestiones, como la forma de alcanzar el conocimiento moral y la clase de motivación interna que lleva a los hombres a conducirse moralmente.

1.4. «Bueno» y «malo» en sentido moral

Teniendo en cuenta las normas morales, expresamos juicios sobre las acciones y los agentes responsables de los actos. En numerosos ámbitos emitimos juicios morales. Desde el gran espacio público de la política hasta el ámbito familiar, pasando por el lugar de trabajo, asociaciones, etc. Es un hecho que la conducta de los demás se juzga desde un punto de vista moral. No tiene sentido, por tanto, discutir la existencia de la moralidad cuando observamos de hecho los numerosos juicios morales que se emiten en los más diversos ámbitos de nuestra vida. Hume sostiene que es evidente que existen las distinciones morales cuando se aprueban o censuran las acciones y los caracteres y que existen diferencias morales entre los hombres que aumentan a través «de la educación, el ejemplo y el hábito» (Hume, 1986, secc. 1).

Según Tugendhat, cuando usamos «bueno» y «malo» en sentido moral no lo hacemos de manera relativa, sino de manera absoluta,

en un sentido «gramaticalmente absoluto», de forma que los juicios morales no son relativos a las personas, sino que tienen un significado objetivo, que no hace referencia a la persona que juzga.

Además, cuando valoramos desde un punto de vista moral, no examinamos una habilidad especial de los hombres, sino que, según Tugenhhat, enjuiciamos a la persona «como hombre o miembro de una comunidad» (Tugendhat, 2001, 54). La noción de hombre bueno es el criterio para justificar o reprobar moralmente. Se juzga una habilidad central del proceso de socialización: el ser socialmente tratable, cooperativo, lo que es determinado a través de las diversas normas morales de una sociedad. La moral hace que cada miembro de la comunidad se exija a sí mismo y a los demás comportarse con arreglo a esas normas. De la asunción de dichas reglas se deriva que las personas pertenecientes a una comunidad adquieren una identidad determinada, una determinada forma de ser.

1.5. El punto de vista moral: la perspectiva común

Hume considera que situarnos en una perspectiva común es lo que hace posible tanto los juicios como los actos morales. Son los sentimientos de benevolencia, de simpatía hacia el género humano lo que posibilita que prefiramos la virtud al vicio, lo útil a lo pernicioso, de modo que podamos hacer distinciones o juicios morales. Ahora bien, dichos juicios se basan en un sentimiento que es común a todos los hombres, por lo que todos, o casi todos los hombres, prefieren las acciones virtuosas y tienen una misma opinión sobre los actos morales. Este sentimiento común a la humanidad, que hace que todos juzguemos de forma parecida en cuestiones morales, es universal también en el sentido de que su extensión comprende a todos los hombres, por lejanos que sean, pues toda acción moral es susceptible de ser juzgada, aprobada o censurada, según esté de acuerdo o no con la regla de lo justo. Cuando alguien habla el lenguaje moral deja a un lado sus circunstancias e intereses particulares para adoptar un sentimiento

que espera sea común a todos los hombres. Abandonando su posición particular y adoptando el punto de vista común hace suyo un principio universal de la especie humana. El sentimiento humanitario «al ser común a todos los hombres, puede constituirse en el fundamento de la moral o de cualquier sistema de censura o alabanza» (Hume, 1986, 165).

Según Kant, las máximas morales se comprenden «desde un punto de vista de uno mismo pero también al mismo tiempo de todo otro ser racional» (citado por Tugendhat, 2001, 80). El yo está en el lugar de cualquier otro yo, lo que implica que la perspectiva moral deja de ser un punto de vista particular y se convierte en una perspectiva común. Cuando actúo moralmente no lo hago según mi posición particular tratando de obtener beneficio frente a otros o tratando de imponerme sobre ellos. Adopto una postura en la que me veo como uno más entre muchos, que tienen derechos que deben ser respetados y a su vez deben respetar. Desde esta posición moral, queremos que nuestra regla de acción se convierta en una regla que sirva para todos, que sea universal. Por lo que no pueden estar incluidas las que tratan de satisfacer nuestros intereses particulares, pues al tomar deseos e intereses como reglas de actuación entraría en colisión con las de los demás. Las reglas así entendidas nos sitúan en una perspectiva que va más allá de uno mismo, de lo particular.

Kant concibe, por tanto, la moral desde un punto de vista común. Sin embargo, para el filósofo alemán, es la razón, más que los sentimientos, la que nos permite adoptar una conducta moral. Kant pretende que la regla que determina nuestra voluntad, es decir, la norma por la cual actuamos se pueda convertir en una ley universal; esto quiere decir que nuestras normas deben servir para todos. Tenemos que imaginar si la norma que obedecemos para regular nuestra conducta puede ser obedecida por todos los hombres. Para Kant, este experimento mental es una condición previa y necesaria antes de decidirnos a seguir una norma. Imaginar si puede servir para todos, es imaginar si esa ley sirve no solo desde el punto de vista de uno mismo sino desde una perspectiva válida para todos los hombres. Este principio por el que quedamos obligados a obrar es lo

que llama Kant deber, estos es, obrar por respeto a una ley universal. Cuando nos damos normas universales para obrar que sirven para cualquier ser racional nos introducimos en el terreno de la moralidad, cuya fundamentación o explicación no puede consistir en dar razones de lo que es, sino de lo que debe ser. Por eso Kant no está de acuerdo con Hume cuando este determina el fundamento de la moral en un sentimiento que da razón de nuestra sensación de agrado o de desagrado mientras observamos los hechos desde la óptica de la moral. Para Kant no se trata de una investigación sobre los hechos, sino sobre lo que debe acontecer, no es una cuestión de psicología empírica: «Aquí se trata de leyes objetivo-prácticas, o sea, de la relación de una voluntad consigo misma, en tanto que dicha voluntad se determina simplemente por la razón», siendo la voluntad «la capacidad para que uno se determine a obrar conforme a la representación de leyes» (Kant, 2006, 113).

Ahora bien, el fundamento de la ley moral ha de encontrarse en algo que tenga valor en sí mismo, un valor absoluto, un fin en sí mismo. El hombre como ser racional es, según Kant, ese fundamento, pues existe como fin en sí mismo no como medio para ser usado discrecionalmente. Al contrario que las cosas, la persona como fin en sí mismo es un objeto de respeto y como principio práctico supremo es incondicionado y necesario, no contingente. La naturaleza racional del hombre existe como fin en sí mismo. A partir de ese principio práctico supremo han de derivarse las leyes de la voluntad. Por esto, otra formulación del imperativo categórico kantiano se puede expresar de la siguiente manera: «obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre al mismo tiempo como fin y nunca simplemente como medio» (Kant, 2006, 116). La voluntad es autónoma en el sentido de que se somete a la ley como autolegisladora, sin depender de interés alguno.

En esto consiste la dignidad del hombre y de la moralidad, que no posee un valor relativo, sino intrínseco. Lo demás tiene un precio en el mercado. La autonomía, la capacidad del ser racional de darse a sí mismo la ley, es el fundamento de la dignidad del hombre. Que el ser racional legisle «comporta que siempre haya de adoptar sus

máximas desde su propio punto de vista, pero al mismo tiempo haya de asumir también el punto de vista de cualesquiera otros seres racionales como legisladores» (Kant, 2006, 128).

Según Adam Smith, conducirse moralmente es adoptar una perspectiva distinta de la posición que se ocupa y de la posición de otras personas, es un punto de vista supuestamente imparcial que no tiene conexión con los intereses particulares. La conciencia moral nos sitúa en una situación en la que somos uno más entre los demás, de modo que modera los impulsos del amor propio, sobre todo, cuando vamos a realizar actos que pueden afectar a la felicidad de los otros. La mirada del espectador imparcial corrige las posibles desviaciones del amor propio, indicando «la corrección de la liberalidad y la deformidad de la injusticia» (Smith, 2004, III, 3). Según Smith, este sentimiento está grabado en muchas personas, por lo que en ellas existe la dimensión moral.

Para corregir los excesos del amor propio, hay algunos filósofos, según Smith, que han intentado aumentar la sensibilidad con relación a los intereses ajenos, hasta el punto de tratar de identificar lo que sentimos hacia nosotros mismos con lo que sentimos hacia los demás. Esta postura, para el pensador escocés, es exagerada, pues además de inútil es perjudicial: la conmiseración artificial, la simpatía extrema con las desgracias, solo genera angustia en quien la practica y no produce beneficio en los otros.

Otra forma propuesta de corregir el amor propio consiste en saber controlar los sentimientos en toda circunstancia, habiéndonos habituado a la mirada del juez imparcial. De este modo organizamos nuestra forma de proceder siguiendo el juez interior.

1.6. Control interno

Sin embargo, si la moral comprende una normatividad que nos obliga a realizar acciones de una determinada manera y evitar otras que consideramos incorrectas, tiene que tener una fuente de obligación. Aquí es donde la moral encuentra su especificidad con relación a otras normas que nos obligan.

En el caso de las normas sociales es la presión del grupo la que de alguna forma obliga a que actuemos en un sentido u otro. En el caso de las leyes, es la fuerza del Estado la que coacciona a realizar las acciones. En el caso de que alguien viole alguna ley, el Estado usa su fuerza para castigar este incumplimiento. En esta situación, a veces nos vemos obligados a actuar así para evitar castigos.

En el ámbito de la moral, sin embargo, la fuente de la obligación es interna: es el propio individuo el que se obliga o se prohíbe a hacer determinadas acciones. Siente la obligación de realizar algunos cursos de acción y evitar otros. Pues posee criterios que le permitan discriminar las acciones morales de las inmorales. Es capaz de hacer distinciones morales, juzgar la bondad o la maldad de las acciones, tanto las de los demás como las suyas propias.

Hay varias explicaciones para dar cuenta de la capacidad humana para juzgar y juzgarse a sí mismo. Adam Smith, en su *Teoría sobre los sentimientos morales*, desarrolla la idea de que juzgamos gracias a que adoptamos una postura «imparcial, la de un espectador ideal que, no estando implicado en la situación, valora si los motivos y los sentimientos del proceder en cuestión son apropiados o no» (Smith, 2004).

Cuando nos disponemos a realizar una acción, o ya la hemos consumado, para valorarla desde un punto de vista moral tenemos que adoptar la perspectiva de un espectador imparcial y comprobar hasta qué punto estamos de acuerdo con los sentimientos y motivos que la determinaron. Para juzgar moralmente, es necesario, entonces, abandonar nuestros propios intereses en los hechos y adoptar un punto de vista supuestamente imparcial y equitativo.

La capacidad de este tipo de enjuiciamiento imparcial nace en el individuo de su contacto con la sociedad, que le proporciona un espejo donde mirar sus propias acciones; en los semblantes y actitudes de los demás puede observar la propiedad o impropiedad de sus acciones. La reacción en los demás de nuestra conducta hace que nos situemos a cierta distancia de nosotros mismos y nos podamos mirar con otros ojos. De esta manera nos desdoblamos,

por decirlo así, en dos personas: la que examina y la que es examinada, el espectador y el agente.

Ahora bien, según Smith, los hombres no están constituidos de tal manera que solo deseen ser aprobados y no censurados *de hecho* por los demás. Esto conduciría solamente a una simulación de la virtud. Para alcanzar la auténtica virtud no basta desear ser aprobado, sino que es necesario también desear «ser lo que debería ser aprobado», «ser lo que él mismo aprueba en los demás» (Smith, 2004, 230). Por esto la moral no se interesa solo por la reacción de los otros, sino que, ante todo, exige una aprobación interna por parte del sujeto que actúa. No se obra solo por la mirada de los demás, sino por la suya propia. Por esto, la obligación no proviene de aquellos de los que se está rodeado, sino de la propia persona, que quiere ser digna de ser aprobada. Como espectador imparcial de sus actos, el individuo moral aprueba o desaprueba los motivos que le llevaron a realizar dicha conducta, en base a lo que debería ser aprobado o censurado. Es el hombre interior el que juzga y el que experimenta sentimientos de vergüenza en el caso de que no esté de acuerdo con los motivos de su conducta. Estos sentimientos sobre sus acciones no dependen de la mirada de los otros ni de un ser superior. La jurisdicción del hombre interior se basa en el deseo de ser *digno* de elogio o *digno* de no ser reprobado. Puede haber seres humanos, sin embargo, que carecen de estos sentimientos y sean insensibles a la infamia del vicio, pero el que existan hombres amorales no es una objeción a la existencia de la dimensión moral. El juicio moral se distingue porque el que lo emite es el propio sujeto, en tanto que tiene una conciencia interior que examina lo apropiado de su conducta o la de los demás. Y lo hace no para ser elogiado de hecho, sino para ser digno de aprobación.

Esto supone un control del individuo sobre sí mismo. La moralidad significa una disposición interior por la que se vigilan nuestros sentidos, pasiones y apetitos. Existe en nosotros una instancia por la que regulamos nuestros actos y nuestra forma de ser. Según Adam Smith, la función de la facultad moral es juzgar sobre los demás principios de nuestra naturaleza.

Nuestros actos no se desencadenan de una manera fortuita ni espontánea, sino que están sometidos a una observación interior, a reglas por las que juzgamos si debemos hacer o no determinadas acciones. Y controlamos, desde la moral, nuestras acciones con el fin de que estas sean buenas y justas.

¿Cómo adquirimos el control sobre los sentimientos? Por la disciplina que la naturaleza ha estipulado para alcanzar la virtud: «una consideración a los sentimientos del espectador real o supuesto de nuestro comportamiento» (Smith, 2004, 263). Mediante el ejercicio sobre los sentimientos logramos una disciplina. Para Aristóteles, también, alcanzar un estado moral es conseguir, gracias a la práctica, una serie de hábitos o disposiciones para actuar de una manera adecuada.

La facultad moral gobierna la naturaleza humana; por eso, las reglas que prescriben han de considerarse leyes. Se parecen a las leyes de un soberano, «son reglas que dirigen la libre actuación de las personas: con mayor certeza son prescritas por un superior legítimo y también vienen acompañadas de premios y castigos» (Smith, 2004, 294), vergüenza interior, autocondena, o paz de espíritu, autosatisfacción.

Tugendhat, por su parte, explica que las reglas morales han de ser cumplidas, que tienen carácter obligatorio, por lo que se necesita una forma de sanción, que también considera interna. Cada individuo reacciona con diversos sentimientos ante las acciones de los demás, dependiendo de que estas se adapten o no a las normas. Cumplir las normas morales, para Tugendhat, significa que el responsable de las acciones muestra una forma de ser en consonancia con la identidad que se dan a sí mismos los componentes de la comunidad. Esto significa que el propio individuo se regula a sí mismo, ordenándose lo que debe hacer o evitar lo que no debe hacer. Son los sentimientos internos los que le «obligan» a cumplir las leyes, que como miembro de una comunidad exige a los demás. Son los sentimientos internos de indignación y de vergüenza los que regulan su juicio y sus actos. Ante una acción propia cometida contra las normas, el sujeto siente vergüenza; ante una mala acción ajena, siente indignación. Desde la perspectiva de

Tugendhat, la conciencia moral que obliga se forma a partir de la voluntad del individuo que expresa la pertenencia a la comunidad. De modo que «se considera miembro de una totalidad de personas que, mediante una sanción interna de indignación y vergüenza, se exigen recíprocamente no violar las normas que constituyen dicha identidad» (Tugendhat, 2008, 58). La voluntad de pertenecer a una sociedad, de adquirir una determinada identidad se revela, en este caso, como el fundamento de la moral, pues una determinada concepción de ser bueno es la base para la aprobación o censura de las acciones, para las distinciones morales.

1.7. Normas morales

Según Adam Smith, «la avidez de la pasión raramente nos permitirá prestar atención con la sinceridad de una persona indiferente» (Smith, 2004, 280). Las pasiones hacen que nuestros asuntos aparezcan magnificados por el amor propio. Apenas podemos vislumbrar cómo serían enfocados por otra persona, ni por supuesto llegar a la «imparcialidad de un juez ecuánime» (Smith, 2004, 281). Cuando nos identificamos con el hombre ideal que habita «dentro del pecho» observamos nuestra conducta «con la mirada severa del espectador más imparcial». Las visiones de los hombres sobre su comportamiento suelen ser parciales, pero la naturaleza ha puesto remedio a ello.

La observación de la conducta ajena nos lleva a formarnos reglas generales de lo que es justo y apropiado hacer. Hay acciones que provocan nuestra aprobación: despiertan sentimientos de conformidad, o al contrario de pavor o aversión (Smith, 2004, 283). Así establecemos pautas generales para obrar de una manera; son las reglas generales de la moral.

Para luchar contra los espejismos del amor propio sirven también las reglas generales sobre lo justo y lo apropiado. Estas reglas, según Smith, se basan en la experiencia. Una vez que hemos observado qué tipo de acciones son aprobadas o censuradas surge en primer lugar un sentimiento de rechazo hacia aquellas que no

son aceptadas. Las reglas generales se basan en ese sentimiento, pero una vez que se han formado, sirven de modelos para juzgar y de fundamento para nuestra conducta.

Estas normas nacen, por tanto, después de la experiencia de observar que cierta clase de acciones son aprobadas y otras reprobadas. Primero surge el sentimiento: se aborrece un crimen y luego se forma la regla general. Las guías generales se originan por la experiencia que tenemos de los sentimientos que nos provocan ciertas acciones. Una vez que se han formado, y son reconocidas universalmente y establecidas por los sentimientos de los seres humanos, recurrimos a ellas como modelos de juicios, «son citadas como el fundamento último de los que es justo e injusto en la conducta humana» (Smith, 2004, 285), y sirven para corregir las desviaciones producidas por el amor propio en la conducta con relación a lo que es justo.

El deber o reverencia por la regla refrena el ímpetu de la pasión y contribuye a corregir los desvíos del amor propio, aunque a veces este es más fuerte que la reverencia a la regla y la quebranta. El sentido del deber es la «observancia de las reglas generales de conducta». Es el principio por el que la mayoría de los hombres orientan su conducta. A veces no experimentan el sentimiento sobre «cuya corrección fundamos nuestra aprobación de su conducta, sino que actúan siguiendo meramente» (Smith, 2004, 288) las reglas de comportamiento establecidas. Cuando el temperamento natural es frío y no empuja a ser agradecido, se puede suplir con una educación de la virtud. La motivación de sus actos puede ser la reverencia hacia la norma establecida de conducta (conducirse según la ley de la gratitud). Si una mujer o un hombre no tienen el sentimiento adecuado hacia su marido o mujer, entonces la educación virtuosa, dice Smith, puede suplir esa falta de sentimiento, de modo que hará lo que haría si tuviera ese sentimiento (Smith, 2004, 289).

Según la teoría kantiana, los imperativos de la moral son representaciones de principios objetivos que apremian a la voluntad. Sin embargo, la fuente de estas normas no puede ser para Kant la experiencia, sino la razón, pues es el único modo de que puedan

alcanzar el carácter de universales. Las normas morales obligan a realizar un determinado curso de acción no por causas subjetivas, sino objetivas, «por principios que sean válidos para cualquier ser racional en cuanto tal» (Kant, 2006, 92). Los principios de la razón son válidos para toda persona; no sucede lo mismo con lo agradable u otros fenómenos subjetivos que solo sirven para el individuo en cuestión.

Los imperativos «son fórmulas para determinar la buena acción» (Kant, 2006, 94). Si la acción es buena en sí misma nos encontramos ante el imperativo categórico, que manda sin condiciones. Si lo que manda el imperativo, en cambio, es bueno para alcanzar otro propósito, entonces se trata de un imperativo hipotético. El imperativo dice en cualquier caso qué acción sería buena si la realizase.

1.8. Las normas morales son objetivas y universales

Según la posición de Hume, los seres humanos hacemos distinciones morales gracias a que poseemos una estructura común, un sentimiento que nos hace evaluar las acciones de los demás y nos guía al mismo tiempo en nuestra propia conducta. Este sistema es universal pues, salvo excepciones, todas las personas evaluamos las acciones de parecida manera, debido al sentimiento común humanitario, que nos permite alcanzar una visión que transciende nuestra posición particular en la sociedad, de modo que no juzgamos solo en la medida en que los hechos afectan a nuestros intereses particulares, sino en función de las consecuencias que puedan tener en la sociedad, si son útiles o perniciosas para lo que poseemos en común. Además de permitirnos valorar las acciones por sus efectos en el ámbito de lo común, este sentimiento hace posible también que seamos capaces de valorar acontecimientos lejanos en el tiempo o en el espacio, en los que nuestra persona no está implicada de una manera directa, de modo que censuramos alabamos moralmente acciones ajenas a nuestros intereses. Este punto de vista común es lo que posibilita,

entonces, una moral universal y objetiva. Universal porque la totalidad de la humanidad juzga de forma parecida y sobre cualquier hombre y objetiva porque lo que se evalúa no son las consecuencias particulares que pueden tener los actos sobre un sujeto, sino sobre la utilidad o el daño sobre la sociedad. Esta es una forma de justificar o de dar razones para explicar una moral universal y objetiva, o lo que se conoce en la especulación ética como la fundamentación de la moral.

Kant distingue diversos tipos de principios de la acción. Hay diversas técnicas humanas que proponen fines posibles y las reglas o imperativos de cómo alcanzar dichas metas. Kant llama a esta clase de imperativos reglas de habilidad. En ellos, lo importante no es dirimir si el fin que se desea alcanzar es «razonable o bueno» (Kant, 2006, 95), sino el medio para conseguirlo. Se trata de lo que Kant denomina imperativos de la habilidad, que sirven para lograr ciertos objetivos con independencia del valor de las cosas que se pueden proponer como fines. Desde este punto de vista los medios para sanar de un médico o los procedimientos para envenenar son valiosos en la medida en que son eficaces.

Hay otras reglas que Kant denomina consejos de prudencia; tienen que ver con los medios relativos a alcanzar la felicidad o el bienestar personal. Este tipo de reglas estaban incluidas tradicionalmente dentro de lo que se entendía por moral: las reglas y virtudes tradicionales que constituían el camino de la felicidad. Hume se refiere a ellas en sus escritos sobre moral (Hume, 1986, secc. VI), y ofrece una relación extensa de las virtudes privadas: discreción, cuidado, espíritu de iniciativa, laboriosidad, etc. Todas estas cualidades son apreciadas moralmente por Hume, pues, a pesar de ser cualidades útiles en principio para uno mismo, no dejan de tener un efecto bueno sobre la sociedad. Kant, sin embargo, las deja totalmente al margen de su concepción de la moralidad. Reduce la prudencia a «la habilidad para elegir los medios relativos al mayor bienestar propio» (Kant, 2006, 96). Las reglas o imperativos de la prudencia son hipotéticos, esto es, están supeditados a una condición u objetivo, en este caso la felicidad y

cómo esta depende de circunstancias particulares de cada persona, los mandatos de este tipo no pueden ser ni universales ni objetivos.

Frente a estas reglas, las normas morales se distinguen por ser objetivas y universales: sus imperativos son categóricos, es decir, no están supeditados a ninguna condición: representan una acción como buena en sí misma y no como medio para otra cosa. Los imperativos de la moralidad o categóricos solo contienen «la universalidad de una ley en general, universalidad a la que debe ser conforme la máxima de la acción y esta conformidad es lo único que el imperativo representa propiamente como necesario» (Kant, 2006, 104). El imperativo en sí no manda ninguna acción especial, sino que prescribe la necesidad de que las reglas morales que nos obliguen sean universales. A partir de esta condición, de que las reglas prácticas que asumamos sean válidas para todos, es posible deducir el conjunto de deberes que han de regir nuestra conducta. Kant distingue entre deberes hacia uno mismo y deberes hacia otros, pero en cualquier caso ambos deberes resultantes no tienen como principio el egoísmo o la propia conveniencia y representan acciones justas.

Tugendhat también pretende que esas normas tengan una validez universal, que vayan más allá de una comunidad particular y alcancen a toda la humanidad, por lo que hay que transcender las concepciones culturales específicas. La noción de respeto universal expresada por Kant corresponde a la conciencia moral universal. Tugendhat busca un sentido de «bueno» que pueda ser reconocido de una manera universal y la encuentra en la formulación del imperativo kantiano, aunque no está de acuerdo con la fundamentación que proporciona el filósofo de Königsberg de su imperativo categórico. El sentido de «bueno» que puede ser universal se corresponde entonces con la moral del respeto universal que prohíbe la instrumentalización de las personas. Esta conciencia moral que comprende lo bueno en sentido universal es posible para Tugendhat a pesar de que renuncia a una fundamentación transcendental de esa conciencia. La clave reside en tomar conciencia de que pertenecemos a una comunidad y en reconocer que en esa sociedad «los demás tienen por sí mismos

derecho a que nos comportemos con respecto a ellos de esa manera y, en la medida en que reconocemos dicho derecho, los respetamos, según la formulación de Kant, como fines en sí mismos» (Tugehdhat, 2001). Tugendhat distingue entre la forma y el contenido de la moral. La forma consistiría en las exigencias recíprocas entre las personas y cuyo cumplimiento reposa sobre una sanción interna. El contenido vendría determinado por las normas implícitas en la regla de oro, formulada, según Tugendhat en el imperativo categórico kantiano: «Obra solo según una máxima tal que puedas querer al mismo tiempo que se torne en ley universal». Una moral de este tipo estaría basada en las exigencias recíprocas de una comunidad moral, de modo que la voluntad o los intereses de sus miembros facilitan la idea de bien.

Esto quiere decir que las normas morales que dirijan tu conducta no solo sirvan para tu persona sino para cualquiera. Estas normas son respetadas por su valor en sí mismas, porque estamos convencidos de que hay que respetar a los demás de una manera universal y no por su valor instrumental. Lo decisivo a la hora de seguir las normas no es la utilidad que tienen, sino la convicción del respeto a los demás, por lo que el ámbito de las personas a las que debo tratar moralmente no se limita al conjunto de personas con las que quiero relacionarme cooperativamente: las reglas se refieren a todos los seres humanos en cuanto son dignos de respeto. De este modo, las normas morales tienen una validez universal, afectan a todos, e igualitaria, toda persona en cuanto adopta esta postura puede establecer las normas.

Tugendaht propone, por tanto, una comprensión no instrumental de la regla de oro, lo que implica que hay que entender las reglas de un modo universal e igualitario y la «prohibición de incorporar a la noción de bien las normas que excedan el imperativo categórico» (Tugendhat, 2001, 81), como las que se refieren al modo de vivir propio, como los códigos sexuales, etc.

1.9. Moral y sociedad. Cooperación

Dentro del concepto de la moral está contenido el hecho de que los individuos deben cumplir ciertas normas y con ello ceder parte de sus intereses con el fin de que pueda sostenerse la sociedad en la que viven y de la que obtienen ciertos beneficios. Pero si aceptamos los contenidos esenciales de la teoría de la evolución, como la inmensa mayoría de la comunidad científica hace, tendremos que reconocer que no está inserta en la naturaleza humana una especial predisposición a actuar de forma altruista. La teoría de la selección natural (Wright, 1995) nos enseña que los seres humanos, como seres vivos, luchamos por la supervivencia en un entorno en el que solo los más fuertes —los que se adaptan mejor— sobreviven. Los miles y miles de genes que influencian nuestra conducta —genes que crearon el cerebro y gobiernan nuestros neurotransmisores y otras hormonas, es decir, nuestros órganos mentales— están aquí por una razón. Y esa razón es que facilitaron a nuestros antepasados la transmisión de sus genes a la siguiente generación. Los genes que facilitan mayormente la supervivencia y la reproducción son los que se expanden mayormente entre la población. Si la teoría de la selección natural es correcta, esencialmente todo lo que tiene que ver con la mente humana se puede entender en dichos términos. En suma, los deseos de supervivencia, de poder, de seguridad son parte inseparable del ser humano. Pero, por ello mismo, el ser humano también ha aprendido, probablemente por factores aleatorios, que determinadas conductas de apoyo mutuo facilitan más la supervivencia que otras egoístas; esencialmente, ha aprendido que la reciprocidad y la cooperación también nos ayudan a sobrevivir. La conclusión puede resultar deprimente para algunos, los seres humanos actuamos cooperativamente no por deber, sino por interés mutuo, como ya Hobbes anunció. ¿Dónde queda la virtud, el respeto profundo al otro? Solo en nuestra capacidad de construcción social y de rebelión contra esa fuerza ciega que nos arrastra. La teoría evolucionista nos viene a decir, al final, que la ética se construye contra los genes y tiene como objetivo poder establecer juegos de suma no cero (Wright, 1995) entre seres humanos obligados a convivir. En resumen, como diría Stuart Mill, si la naturaleza es obra

de Dios, su mandato debe ser que la enmendemos y no que la imitemos.

En concreto, desde el campo de la teoría de la evolución ha habido investigaciones y reflexiones en torno al problema de si la selección natural perpetúa rasgos que favorecen a un grupo social o al individuo. D. S. Wilson y E. Wilson formulan así la pregunta: «¿puede un rasgo biológico evolucionar por el bien del grupo?» (Wilson y Wilson, 2006, 46). El buen uso de los recursos, sin embargo, beneficia no solo a los que respetan las reglas del grupo sino también a los tramposos aprovechados, y como estos sacan más beneficio que los otros, pues no cooperan a favor de la totalidad del grupo, la existencia de este, como marco que mantiene la supervivencia de sus miembros, correría el peligro de desaparecer si se multiplicaran en exceso los tramposos, pues son los aportes de los individuos normales lo que permite su continuidad. Desde cierto punto de vista evolutivo, se piensa que hay rasgos que evolucionan por el bien del grupo y que, «a pesar de tener un coste privado, surgen en la evolución por selección natural» (Wilson, 2006, 46). Lo que significa que los tramposos, a pesar de jugar con ventaja, no prevalecen sobre el grupo. Esto se puede apreciar, según Wilson, no solo en las comunidades humanas sino en especies que están en la frontera entre el individuo y el grupo, las cuales deben producir acciones que aseguren su supervivencia como grupo, pues de otro modo desaparecerían como individuos. En ellas, el número de tramposos, a pesar de tener una mayor eficacia biológica, nunca llega a una proporción en la que lo «común» que les permite vivir desaparezca. Se reconoce que la selección de grupo, es decir de comunidades, ha sido un factor decisivo en el devenir tanto genético como cultural de la humanidad. Entre los hombres, la selección se centró en la selección de grupo, dejando a un lado «las diferencias de eficacia biológica dentro del grupo» (Wilson y Wilson, 2006, 57). Ahora bien, la selección del grupo se mantendrá siempre y cuando se imponga sobre la selección dentro del grupo, de tal manera que las disputas dentro de los miembros de un mismo grupo sean más débiles que el conflicto que mantiene el grupo con los otros grupos. Para esto es necesario

que las reglas de cooperación, que restringen la conducta individual con relación a otros miembros, sean observadas. Las investigaciones de los sociobiólogos concluyen que la selección en la especie humana se intensificó a nivel de grupo, debilitando las diferencias de eficacia biológica dentro del grupo. De manera que lo que caracteriza los primeros grupos humanos es la censura de la conducta que solo tiende al beneficio propio y la alabanza de las acciones que fortalecen la comunidad.

Darwin sostiene también que los grupos en que los hombres han adquirido un mayor número de cualidades sociales y morales en el curso de la evolución tienen más probabilidad de sobrevivir (Darwin, 1871, cap. V). Estos sentimientos, como la simpatía por los demás, son los que llevan a los hombres a vivir en una comunidad. El hecho de que los grupos con mayores valores morales hayan prevalecido sobre los que han desarrollado menos estas cualidades, significa que los sentimientos morales se han difundido por el mundo y que dentro de los grupos sociales hay una mayoría de miembros que se ha dejado conducir por estos sentimientos y normas comunitarias, frente a los que han intentado aprovecharse de la situación y no seguir las reglas de cooperación, que restringen su conducta con relación a sus propios intereses.

La cooperación se muestra como uno de los rasgos que han permitido sobrevivir a la especie humana. En la base de dicha relación se encuentra una serie de sentimientos y pensamientos que nos impulsan a actuar unos junto a otros: el hecho de que sintamos que tenemos obligaciones hacia los demás nos permite, según la teoría sociobiológica, satisfacer mejor nuestros intereses como especie. La moral se revela como un instrumento indispensable para el mantenimiento de las sociedades creadas por los hombres.

Para Adam Smith, sin el respeto a las normas no se podría confiar en la conducta de nadie. La persona con principios actúa según las máximas morales. La que carece de ellos procede de una forma irregular según el humor, la inclinación o el interés. Supongamos que alguien recibe la visita de un amigo y se encuentra de mal humor, solo el respeto a las leyes de urbanidad le impide comportarse de un modo grosero. El respeto a las normas

impide o modera las variaciones temperamentales. «De la tolerable observancia de esos deberes depende la existencia misma de la sociedad humana», que se derrumbaría si la especie humana no tuviera grabado un respeto por las reglas de conducta (Smith, 2004, 291). El sentimiento de respeto a las normas se amplía por la opinión natural, después por el raciocinio y la filosofía.

Entendida la moral como un conjunto de normas y juicios que regulan las relaciones intersubjetivas, se presenta como un contrapeso al egoísmo mediante el interés común, cuyo equilibrio permite una convivencia entre los hombres. Desde este punto de vista, la función de la moral «es primariamente la de contrarrestar esta limitación de las simpatías humanas» (Mackie, 1986, 108). La noción de obligación moral muestra también un valor práctico para la humanidad. Para competir con los demás animales, no les basta a los hombres crear y desarrollar técnicas que les faciliten la habitación, el vestido y la comida. Deben poseer además un sentido de la justicia que les permita vivir entre ellos en grandes grupos, obteniendo con ello protección contra los peligros de la naturaleza. Esta es la tesis formulada por Protágoras en el diálogo homónimo de Platón:

> Entonces Zeus, temiendo que nuestra especie quedase exterminada por completo, envió a Hermes para que llevase a los hombres el sentido moral y la justicia, a fin de que rigiesen las ciudades la armonía y los lazos comunes de amistad. Preguntó, entonces, Hermes a Zeus la forma de repartir la justicia y el sentido de la moral entre los hombres: «¿Las distribuyo como fueron distribuidas las demás artes? Pues éstas fueron distribuidas así: con un solo hombre que posea el arte de la medicina, basta para tratar a muchos, legos en la materia; y lo mismo ocurre con los demás profesionales. ¿Reparto así la justicia y el pudor entre los hombres, o bien las distribuyo entre todos?». «Entre todos, respondió Zeus; y que todos participen de ellas; porque si participan de ellas solo unos pocos, como ocurre con las demás artes, jamás habrá ciudades» (Platón, 1990, 321d).

1.10. Moral, naturaleza y virtud

Otra cuestión es la pregunta sobre la naturaleza del hombre: si este es bueno o no. Aunque se acepte el hecho de que los grupos que han desarrollado más las habilidades sociales y morales han tenido más éxito no significa que la moral se desarrolle de un modo espontáneo entre los grupos humanos. Ya Aristóteles insiste en que las virtudes no se forman de un modo natural, sino que han de ser introducidas mediante la razón y el hábito. Kant habla de que nuestros actos no siempre coinciden con nuestras obligaciones, la absoluta coincidencia sería, según él, la santidad. Que se considere la moral como nuestra naturaleza o no, desde un punto de vista práctico hay siempre que contemplar la necesidad de desarrollar unos hábitos y una conciencia que nos permitan adaptar nuestra conducta a las necesidades del grupo en que vivimos. Si la moral fuera natural en sentido estricto, ¿qué sentido tendría preguntarse por ella, por tratar de encontrar una guía de conducta si la naturaleza nos la proporcionara sin más? El hecho de que busquemos y necesitamos una orientación en nuestra conducta para con los demás y para con nosotros mismos implica que la moral no es algo dado y bajo la cual actuemos de una manera espontánea. Se considere «natural» o no, actuar moralmente implica a veces renunciar a inclinaciones o deseos «naturales» y esforzarse por que la conducta sea acorde con las reglas morales.

La investigación de la moral tiene como objetivo prioritario encontrar esa orientación, pero una vez que se ha creído descubrirla no basta en general con haberla puesto ante nuestra mirada, sino que se requiere, con la educación y con el hábito, hacer coincidir nuestras acciones con las normas en las que hemos reconocido el carácter de lo moral. Esta capacidad o disposición que nos hace concordar las acciones con las normas es llamada virtud. Incluso la moral que pone el acento en las reglas y no en las disposiciones internas no puede dejar a un lado la consideración de la virtud, pues esta es precisamente lo que capacita al individuo para conformar sus acciones de acuerdo con las reglas.

Así, dice Adam Smith: «es perfectamente virtuoso el hombre que actúa conforme a las reglas de la perfecta prudencia, de la justicia estricta y de la correcta benevolencia» (Smith, 2004, 415). Y añade

el pensador escocés que el perfecto conocimiento de las reglas no es suficiente para conformar las acciones a dichas normas, pues a veces las pasiones pueden desorientarle y llevarle a incumplir lo que en momentos de sobriedad y lucidez no dudaría en respetar. El cumplimiento del deber no solo necesita el conocimiento sino también la capacidad de frenar nuestros impulsos: la continencia. Es necesario, por tanto, superar las pasiones que pueden desorientar y empujar a violar dichas reglas, aunque el individuo las apruebe en los momentos de serenidad. El deber es posible, según Smith, con un conocimiento y una continencia perfectos.

Hay dos clases de pasiones cuya sujeción necesita una gran dosis de continencia: son el miedo y la ira. Otras, sin embargo, son fáciles de dominar en el momento, pero cuya continua demanda «llevan a grandes extravíos»: «el ansia de comodidad, el placer, el aplauso» (Smith, 2004). El primer conjunto nos arrastra a no cumplir con el deber. El segundo nos seduce. Para controlar las primeras pasiones sirven las virtudes como la fortaleza, la valentía, el vigor espiritual, etc. Para el dominio de las segundas es, sobre todo, útil la virtud de la moderación. Gracias al dominio de las pasiones es posible actuar de acuerdo con las reglas de la prudencia, la justicia y la benevolencia.

La naturaleza de la virtud se puede resumir entonces en la disposición de ánimo que constituye el carácter excelente. Ahora bien, según Adam Smith, es posible entender la virtud al menos de tres maneras diferentes. Algunos creen que la excelencia del carácter reside en el control y dirección de nuestros afectos que podrán ser virtuosos según el objetivo que quieran alcanzar, en este caso se entiende la virtud como la corrección de la conducta. Otros, en cambio, creen que la «virtud radica en la búsqueda juiciosa de nuestro propio interés y felicidad o en el gobierno y orientación de nuestros afectos egoístas» (Smith, 2004, 463). Por último, están los que piensan que la virtud consiste en los afectos que miran hacia la felicidad de los demás, la virtud consistiría en este caso en la benevolencia. De estas tres interpretaciones de virtud, es la primera, aquella que la hace consistir en la corrección de la conducta, la que coincide con la idea más extendida de una conducta moral. Muchos

no incluyen la prudencia, así entendida, dentro del ámbito de la moral, y otros, como el propio Smith, consideran que solo se puede exigir una conducta justa, pero no la benevolente, por mucho que esta sea recomendable y apreciada por el beneficio que procura a los demás.

Kant caracteriza de este modo la virtud en su obra la *Metafísica de las costumbres*:

> La virtud es la fuerza de la máxima del hombre en el cumplimiento de su deber. Toda fuerza se reconoce solo en los obstáculos que es capaz de superar, pero en el caso de los obstáculos, estos son las inclinaciones que puedan entrar en conflicto con el propósito moral (Kant, 2005, 248).

El filósofo alemán contrapone, como ya se ha visto, los deseos e inclinaciones nacidos de nuestra constitución personal, a los imperativos que nos damos a nosotros mismos mediante la razón. La virtud reside en la voluntad que nos permite conducirnos siguiendo las normas y venciendo las inclinaciones de otra naturaleza.

La moral no deja de ser, en ocasiones, un campo de batalla y los problemas surgen no cuando el cumplimiento de las reglas coincide con nuestros intereses, sino cuando estos entran en conflicto con aquellas, aquí es cuando es necesario no solo el conocimiento de la regla sino la fuerza para cumplirla. Por ello en la naturaleza humana está al mismo tiempo la moralidad y la inmoralidad. Y aunque en la naturaleza de los seres humanos, se encuentre ya un sentimiento o razón que posibilita la moral, no todo en la constitución humana contribuye a comportarse moralmente. Si la moral surgiera como un rasgo biológico más entre los humanos, no tendría sentido presentarla siempre en forma de imperativos o mandatos, como obligaciones que nos coaccionan a actuar de una determinada manera, ya que hay otras posibilidades de actuar que no son correctas. Para Schopenhauer tres son los motivos generales a los cuales se reducen las acciones de los hombres:

— El egoísmo, o la voluntad que persigue su propio bien (no conoce límites).

— La maldad, o voluntad que persigue el mal de los demás (llega hasta la extrema crueldad).
— La piedad, o voluntad que persigue el bien de los demás «alcanza la nobleza y grandeza de alma» (Schopenhauer, 1988, 566).

Por tanto, dentro de la naturaleza humana es posible encontrar diversos motivos en sus acciones, los cuales pueden encontrarse en diversa proporción en cada individuo.

Que la moral se comprenda como un desarrollo continuo de la naturaleza, según defiende De Waal, o suponga una ruptura en el desarrollo del animal humano, no afecta a la concepción de la moral como una actividad consciente interior de los seres humanos para que su subjetividad adopte una determinada forma, que le permita un comportamiento moral. Frente al arte, que produce mediante normas objetos externos a su creador, el producto de la moral es la acción misma del sujeto, que configura su propia interioridad. El fin de la reflexión ética no es solo alcanzar un conocimiento, sino lograr una determinada forma de ser, incluso en las éticas modernas de las normas, pues poder cumplir el deber, es decir, obrar por respeto a las normas, solo es posible si se alcanza un grado suficiente de fortaleza de la voluntad para lograrlo. También Schopenhauer, que defiende la invariabilidad del carácter, admite ciertas ventajas en la educación moral (Schopenhauer, 1988, 612).

El resultado de la investigación moral es la modificación de uno mismo, de la constitución dada por naturaleza, a través del ejercicio de las virtudes, como piensa Aristóteles, o del desarrollo de la capacidad de actuar conforme a las reglas de la justicia. Aristóteles sostiene «que ninguna de las virtudes se produce en nosotros por naturaleza. […] De ahí que las virtudes no se produzcan ni por naturaleza ni contra naturaleza, sino que nuestro natural puede recibirlas y perfeccionarlas por la costumbre» (Aristóteles, 1985, Libro II, cap. 1). Desde esta perspectiva, la moral no resulta entonces ni por naturaleza ni contra naturaleza, sino que supone el ejercicio sobre nuestra propia naturaleza con el fin de modificarla y perfeccionarla con el objeto de que podamos actuar de una forma

racional para alcanzar la bondad y la justicia. Por esto, la imagen de Huxley de que los humanos son jardineros que deben impedir las malas hierbas en su propio jardín tiene sentido, al menos como una metáfora, que expresa la necesidad de que los seres humanos deben cuidar y modelar su propia interioridad para alcanzar la moralidad, aunque no se interprete necesariamente como lucha contra su propia naturaleza. De Waal afirma lo siguiente sobre este problema: «La evolución ha dado lugar a una especie que sigue impulsos genuinamente cooperativos. Desconozco si en el fondo la gente es buena o mala, pero creer que todas nuestras acciones están calculadas de forma egoísta —a escondidas de los demás y a menudo de nosotros mismos— equivale a sobreestimar de forma exagerada los poderes mentales del ser humano por no hablar de otros animales» (De Waal, 2007, 80). Por tanto, la cuestión moral reside más bien en la voluntad de si queremos ser buenos o malos, justos o injustos y si nos determinamos a tener la fuerza para ello.

En todo caso, los filósofos han presentado un modelo de ser humano gobernado en general por la razón, modificado a partir de las múltiples posibilidades ofrecidas por la naturaleza, de tal manera que pueda asumir un comportamiento moral. Platón consideraba que el alma del hombre constaba de tres partes: la racional, la irascible o voluntad y la concupiscible, que se refiere a los apetitos o deseos corporales. Para Platón, el hombre bueno y justo es aquel cuyas partes del alma están en armonía cumpliendo cada una su función. La parte racional debe gobernar el conjunto, sometiendo la parte de los deseos corporales a través de la parte irascible. El hombre que puede llevar a cabo una vida moral se distingue por estructurarse de tal manera que la razón gobierne y armonice la totalidad.

Esta racionalización se aprecia también en el hombre propuesto por Aristóteles, que define la virtud como ciertas disposiciones a obrar de acuerdo con la recta razón. Este tipo de acciones, resultantes del gobierno de nuestra razón sobre los sentimientos y emociones, son las que caracterizan al hombre bueno. La adquisición de las virtudes se consigue mediante la práctica, como resultado de la actividad. Aprendemos las virtudes, por tanto,

practicándolas, «aprendemos haciéndolo». Por lo que no somos justos por el mero hecho de haber aprendido qué es la justicia, sino que «practicando la justicia nos hacemos justos» (Aristóteles, 1985, Libro II, cap. 1). Aristóteles define la prudencia como «un modo de ser racional, verdadero y práctico, respecto de lo que es bueno para el hombre» (Aristóteles, 1985, Libro VI, cap. 6). El hombre prudente es aquel capaz de deliberar sobre lo que es bueno o malo para la vida en general. La moral es actuar racionalmente con relación a la vida del humano en sentido general. Aunque este aspecto de la moral, como arte de vivir, queda relegado en la reflexión moderna para ser sustituido por la reflexión sobre las normas en nuestra relación con los demás.

Los epicúreos y estoicos, las últimas corrientes del pensamiento moral en la Antigüedad, también proponen la razón como medio de alcanzar la felicidad. Para los estoicos vivir según la naturaleza es hacerlo según la razón. Trasladándonos al mundo moderno, encontramos también en la razón el resorte que posibilita la vida moral. Hobbes señala que es la racionalidad de los hombres la que conduce a establecer el contrato social y la cooperación mutua. Kant piensa que la fuente a partir de la cual podemos establecer los mandatos morales reside en la razón. Concluimos entonces que en la base de la moralidad, tanto en la acepción antigua, como arte de vivir, como en la moderna, como una teoría de la justicia, es necesario establecer un modo de ser del hombre que le posibilite llevar a cabo esa vida moral, ya sea con el fin de alcanzar la felicidad, ya sea con objeto de comportarse de un modo correcto y justo con las demás, y que ese modo de ser es concebido, en general, como la adaptación de nuestra configuración subjetiva a la razón, entendida esta según el sentido de cada pensador.

2. CUESTIONES DE METAÉTICA

Ya se ha dicho que en la filosofía moral hay al menos dos ámbitos de investigación: la ética normativa y la metaética. En la

primera tratamos de distinguir mediante juicios las acciones buenas de las malas y de establecer los principios por los que debemos regir nuestra conducta: son llamadas cuestiones de primer orden. En la segunda, en cambio, tratamos de averiguar cuál es la naturaleza de los conceptos y de los juicios éticos. De la misma manera, tenemos creencias de primer orden sobre las cosas y creencias sobre las propias creencias. Podemos pensar que solo hay vida en la Tierra y examinar, por otro lado, esa opinión. Cuando nos preguntamos si ese pensamiento es verdadero, entonces estamos teniendo un pensamiento sobre un pensamiento, es decir, un pensamiento de segundo orden, pues el objeto de ese pensamiento no se refiere a la cosa misma sino a otro pensamiento. En los juicios morales de primer orden de la ética normativa tratamos de ver qué clase de acciones son buenas y cuáles no, mientras que en la metaética nos preguntamos por la naturaleza de los juicios y creencias morales; por ejemplo, si es posible decir de ellos que son verdaderos o falsos o sencillamente si son solo expresiones de los sentimientos del sujeto. En el caso de que se defienda que los juicios morales no pueden ser ni verdaderos ni falsos, porque no hay verdades morales que puedan ser conocidas, se mantiene una postura llamada no cognitivista, que niega la posibilidad de pueda existir un conocimiento moral.

Una de las cuestiones metaéticas más debatidas a lo largo de la historia ha girado en torno al carácter objetivo o subjetivo de los valores morales, o de la moral en general. Se dice que algo es objetivo si se puede afirmar o negar que es verdadero sin tener en cuenta un punto de vista particular; es subjetivo, en cambio, si solo se puede predicar su verdad o realidad con relación a un sujeto. Veíamos que para Kant las máximas sobre la felicidad son subjetivas pues dependían de elementos particulares relativos a un sujeto. Las máximas morales, en cambio, son objetivas ya que proceden de la razón, no de circunstancias particulares del sujeto.

2.1. REALISMO

El realismo sostiene que existen hechos morales independientemente de la mente humana. Los juicios y las normas morales se refieren, por tanto, a rasgos morales objetivos.

2.1.1. Realismo naturalista

El problema ya se planteó en la Grecia clásica en torno a la naturaleza del conocimiento en general. Frente al subjetivismo de algunos sofistas, profesores de retórica que defendieron el escepticismo y el relativismo del conocimiento, Platón concibió una teoría para defender el carácter objetivo y universal del conocimiento. Para Platón, hay dos ámbitos de realidad. Por un lado, el mundo sensible y material en que vivimos y percibimos a través de los sentidos y, por otro, un mundo transcendente, inteligible, al que solo tenemos acceso por la inteligencia o la razón. Las cosas sensibles de este mundo adquieren su identidad por ser copias de las formas originales que constituyen el mundo inteligible. Tanto el conocimiento de la naturaleza como de la moral consiste en intuir una serie de objetos inteligibles, eternos, inmutables a los que el filósofo griego llamó formas o ideas, que existen en un mundo diferente del sensible, pero al que la razón puede acceder mediante un proceso dialéctico previo a su intuición. Las cosas particulares del mundo sensible son lo que son en la medida que imitan las formas únicas del mundo inteligible Así, una cosa es más o menos justa si está más cerca del modelo de la forma de la justicia en sí. Los objetos del mundo sensible no son, por tanto, completamente buenos o justos, sino que lo son en tanto en cuanto se aproximan a la bondad en sí, o a la justicia en sí. Los términos morales se corresponden entonces con objetos reales que no están en el mundo sensible, sino en el inteligible. El que solo contempla el mundo visible no puede tener conocimiento en sentido estricto, sino solo opinión. Aquel que conoce las formas del mundo inteligible sabe lo que es la justicia en sí, la bondad en sí, por lo que al tener un conocimiento verdadero de los objetos morales puede juzgar correctamente los actos imperfectos del mundo de las cosas particulares. Los que poseen el conocimiento moral, los filósofos,

son los aptos para gobernar, según Platón, pues han visto la auténtica naturaleza de la justicia y de la bondad y tienen la capacidad de juzgar en consecuencia qué cosas y acciones son realmente buenas y justas. En la posición platónica, existe un conocimiento moral, pues hay una serie de objetos inteligibles y reales que se corresponden con los conceptos morales. Quien conoce esos objetos posee el criterio objetivo para juzgar en qué medida una acción es justa o buena.

Otra forma de realismo naturalista ético es el utilitarismo. Según esta doctrina, el criterio para decidir si una acción es buena o mala reside en la capacidad que tenga una acción para lograr la felicidad o evitar el dolor en los individuos afectados por dicha acción, esto es, la utilidad. Se dice que el utilitarismo es un naturalismo ético pues el valor moral se origina a partir de ciertas propiedades naturales, como el dolor y el placer. Las acciones que deben aprobarse son aquellas que son útiles, es decir que producen felicidad y evitan el dolor; esas son las acciones buenas. La corrección o bondad de una acción se reduce a la utilidad. Así una acción que promueve la felicidad es correcta, pero como la corrección de una acción consiste en que promueva la felicidad, entonces es lo mismo que decir que una acción que promueve la felicidad es una acción correcta.

2.1.2. Realismo no naturalista

El intuicionismo, representado por Moore y Ross, defiende que los valores morales se conocen mediante intuición, es decir, se tiene un conocimiento inmediato y directo de lo bueno o lo correcto. Ahora bien, esta intuición moral es de una clase especial, pues no se refiere a propiedades naturales, como el placer, sino a propiedades no naturales, como la bondad. Esta es irreductible e inanalizable, siendo una propiedad no natural de las cosas que se conoce mediante intuición. Para Moore, tanto Platón como Bentham y Mill, cometen la falacia naturalista. En el caso de Platón, se trata de una falacia metafísica al definir la bondad haciendo referencia a una realidad sobrenatural. En la moral utilitarista, haciendo referencia a

una propiedad natural como el placer. La bondad no puede definirse en términos de una propiedad suprasensible ni natural.

El problema que surge con el intuicionismo ético o realismo no natural es el conocimiento de la bondad, que al depender de las intuiciones de cada individuo se convierte en algo misterioso. Mientras que Moore, en sus *Principia Ethica*, defiende un consecuencialismo intuicionista, Ross, autor de *Lo correcto y lo bueno* y *Fundamentos de ética,* sostiene un deontologismo intuicionista. Pero en cuanto a la naturaleza de la ética, este último piensa también que los términos éticos se refieren a propiedades no naturales, y distingue entre lo correcto y lo bueno, al observar que un acto puede ser correcto, pero moralmente malo, porque la acción se hace por un mal motivo. Ambos autores defienden en definitiva que los valores morales son propiedades no naturales de las cosas, pero que la bondad es algo objetivo e intrínseco a las cosas que son buenas.

2.2. POSTURAS NO COGNITIVISTAS

Los autores a los que nos hemos referido en el primer capítulo del presente libro defienden que tanto las reglas como los juicios morales son objetivos y universales, es decir, se refieren a hechos o valores independientes de la particularidad del individuo y son aplicables en todo lugar y circunstancia. De aquí el carácter obligatorio que damos a las normas de la moral. Frente a la concepción de la moral como un código universal de conducta que asumen todas las personas racionales para dirigir su conducta con relación a otros hombres, hay otras posturas contrarias al universalismo y el objetivismo morales, como el subjetivismo y el emotivismo, que en sus versiones extremas implican una negación de la posibilidad de la moral.

2.2.1. Subjetivismo

El subjetivismo sostiene que los juicios morales de una persona no se refieren a hechos ni tampoco a la corrección o incorrección de las acciones sino a sentimientos o preferencias personales. En el caso extremo de que se afirme que un juicio moral solo expresa algo meramente subjetivo, no se puede decir que algo sea justo o injusto, pues cuando alguien habla de esa manera, no se refiere a algo que está fuera de su interior, sino que solo expresa su aprobación o desaprobación. En este caso, los juicios morales pasarían a formar parte de la clase de proposiciones que designan preferencias.

Si se acepta esta posición, se suele objetar, se impide la posibilidad de que haya juicios morales erróneos, pues si alguien emite el juicio de que una acción es mala, esa evaluación no se refiere a la acción exterior, sino que solo expresa el acuerdo o desacuerdo del que valora. Y en ese caso siempre será un juicio verdadero, pues cuando evaluamos algo siempre aprobamos o desaprobamos según lo hagamos de un modo positivo o negativo. Estos juicios se equipararían a las proposiciones que expresan preferencias personales. Si alguien dice que le gusta el café, está expresando un gusto personal, basta con que le guste el café para que esa proposición sea verdadera, aunque a otra persona no le guste el café. Reducir los juicios morales a proposiciones de esta clase supone la imposibilidad de que un juicio sea falso.

Así, si una persona dice que está permitido aprovecharse de su puesto de trabajo para obtener beneficios personales, sería tan válida como la que afirma lo contrario, pues en ambos casos, según esta concepción, cada uno está expresando una preferencia personal, que en un caso es una aprobación y en otro una desaprobación. La validez de los juicios morales depende entonces de la subjetividad de cada persona, por lo que es imposible el margen de error en este tipo de juicios.

2.2.2. Emotivismo

Hemos visto que tanto el naturalismo ético como el intuicionismo defienden el realismo ético, es decir, que los términos éticos se refieren a propiedades reales. En el primer caso se trata de

propiedades naturales, como el placer; en el segundo, de propiedades no naturales que no se pueden ni analizar ni definir. Frente a estas teorías que afirman que los enunciados morales son susceptibles de ser verdaderos o falsos, C. L. Stevenson y A. J. Ayer rechazan la idea de que dichos términos se refieran a propiedades de la realidad, sean o no naturales, y que su significado se reduce a las emociones que expresan o a la influencia que pretenden ejercer.

Los conceptos éticos, según Ayer, son pseudoconceptos: «La presencia de un símbolo ético en una proposición no añade nada a su contenido fáctico» (Ayer, 2001, cap. 2). La diferencia entre «Actuaste mal robando el dinero» o «Robaste el dinero» consiste en que en la primera oración el hablante muestra su desaprobación. Por tanto, «Robar es malo» es una oración que no tiene ningún significado fáctico y que solo expresa un sentimiento; no puede ser, por tanto, ni verdadera ni falsa. Si alguien dice lo contrario, no se produce contradicción, pues solo está expresando sentimientos contrarios y no cuestiones de hecho. No tiene sentido preguntar quién tiene razón de los dos porque ninguno de los dos se está refiriendo a hechos. Además de expresar sentimientos, los términos morales «están calculados también para despertar sentimientos, y así estimular acciones» (Ayer, 2001, cap. 2).

Como no tienen ningún valor objetivo, no dicen nada, es imposible encontrar el criterio para determinar la validez de los juicios morales. De esta manera, Ayer cree evitar las objeciones que se hacían a la teoría subjetivista ortodoxa, que no niega, como el emotivismo, que las oraciones morales expresen proposiciones, es decir, oraciones susceptibles de ser verdaderas o falsas. El subjetivismo tradicional sostiene que los juicios morales expresan proposiciones *sobre* los sentimientos de quien habla. En ese caso, esas proposiciones serían verdaderas si el hablante tiene ese sentimiento en cuestión. Por lo que siempre que el hablante sea sincero, la proposición sería verdadera. Si alguien expresa su desaprobación sobre un hecho: «has hecho mal yéndote de casa», esta proposición, según el subjetivismo, se está refiriendo al sentimiento de desaprobación del que habla y siempre que sea

sincero será verdadera. Pero el emotivismo no interpreta de este modo esta oración: no es la afirmación del sentimiento de quien habla, sino simplemente la expresión de un sentimiento. Una cosa es decir que estoy aburrido, en este caso afirmo que tengo un sentimiento mediante una proposición que es verdadera si realmente estoy aburrido, y otra cosa es expresar el aburrimiento, un sentimiento. Por tanto, la diferencia entre el subjetivismo común y el emotivismo es que el primero mantiene que las oraciones éticas afirman la existencia de ciertos sentimientos y el segundo que las oraciones éticas son expresiones y excitantes de sentimientos. De esta manera, el emotivismo salva la objeción de que todos los juicios éticos son verdaderos, son infalibles, si el que los dice es sincero, pues la validez del juicio, según el emotivismo, no está determinada por la naturaleza de los sentimientos del autor.

La existencia de ciertos sentimientos, en efecto, no implica la validez del juicio ético, sino que los juicios de este tipo no son en realidad juicios. La otra objeción contra el subjetivismo común, mantenida también por Moore, es que si las afirmaciones éticas solo se refirieran a los sentimientos de quien habla, no se podría argumentar sobre cuestiones de valores. Según James Rachels (1993, 432-441), Stevenson salva esta objeción diciendo que no solo se puede discutir sobre creencias sino también sobre deseos. Ayer, sin embargo, mantiene que la crítica de Moore es tan válida para el subjetivismo común como para el emotivismo: «Pero de hecho, negamos que ni siquiera refute la teoría subjetivista común. Porque sostenemos que realmente nunca se discute sobre cuestiones de valor» (Ayer, 2001, cap. 2). Es decir, la objeción de Moore contra el subjetivismo y el emotivismo es inútil, pues, según Ayer, no existen de hecho disputas sobre cuestiones de valor, por lo que objetar que el subjetivismo y el emotivismo niegan la posibilidad de las discusiones sobre los valores no tiene ningún sentido.

2.3. El problema de la objetividad de los valores morales

2.3.1. La teoría del error. Mackie

Uno de los filósofos morales contemporáneos más influyentes, Mackie, niega la posibilidad de la objetividad de los valores morales. El primer capítulo de su libro *Ética, la invención de lo bueno y lo malo* está consagrado a refutar la teoría que afirma dicha objetividad. Comienza distinguiendo entre el escéptico moral de primer orden y el de segundo orden. En el primer caso nos encontramos con las personas que rechazan la moral. En el segundo, se trata de una posición metaética, es decir, es la posición de alguien que afirma algo no sobre la corrección moral de las acciones, sino sobre la naturaleza de la moral: no existen los valores morales objetivos.

Para Mackie, la tradición moral europea ha adoptado en general la postura defendida por Platón de que existen los valores morales y de que es posible, por tanto, un conocimiento de dichos valores. Esta creencia, según Mackie, también está arraigada en el pensamiento común. La negación de los valores objetivos adopta la forma de una «teoría del error», que señala que los juicios morales implícitamente cometen un error al pretender señalar algo prescriptivo objetivamente. Sobre este error se ha construido el pensamiento moral. Para apoyar esta teoría del error utiliza dos clases de argumentos: el de la relatividad y el de la singularidad. Este último consta de dos partes: una metafísica, que se refiere a la realidad, y otra epistemológica, que tiene que ver con el conocimiento. La parte metafísica se expresa así: «Si hubiera valores objetivos, habría entidades o cualidades o relaciones de una clase muy extraña, totalmente diferente de cualquier otra en el universo» (Mackie, 1986, 38). Este tipo de entidades podrían ser las formas de Platón o las propiedades no naturales de Moore. Por otra parte, habría que postular una facultad especial de conocimiento que nos permitiera acceder a ese tipo especial de entidades o propiedades. Como no existen entidades intrínsecamente prescriptivas, no existen valores objetivos, puesto que para Mackie la existencia de valores objetivos implica la existencia de un tipo especial de entidades en el mundo.

Además, Mackie no ve clara en absoluto la conexión entre un hecho natural, como por ejemplo la crueldad, con el hecho moral de

que esté mal. Plantea el problema de cómo se puede relacionar una propiedad objetiva con las propiedades no naturales en la acción. En el caso de una acción cruel, ¿cómo es posible unir los rasgos de la acción natural —una persona causa daño por placer— con la cualidad moral de la maldad? (Mackie, 1986, 41). En este caso, continúa Mackie, no solo es necesario postular una facultad especial que perciba el mal, sino también otra facultad que perciba la relación entre los elementos naturales de un acto cruel y el mal. En lugar de suponer que se percibe una relación causal entre hechos naturales y hechos morales, para Mackie es mucho más sencilla la solución subjetivista, según la cual no hay cualidades morales objetivas, sino respuestas subjetivas morales a la percepción de los elementos naturales de una acción. Así, en lugar de percibir una acción cruel y una entidad moral que se relacionan, el subjetivismo interpreta que, ante la percepción de un hecho natural, surge en la persona que lo contempla una reacción subjetiva de desaprobación. Mackie explica cómo el error de suponer implícitas en los juicios morales entidades prescriptivas está tan extendido y arraigado tanto en la filosofía como en el pensamiento común mediante ciertos mecanismos.

2.3.2. Realismo normativo. Nagel

Nagel, sin embargo, piensa que la suposición de la existencia de los valores no es ilusoria y que es razonable mientras no se demuestre lo contrario. Al igual que suponemos que existen los objetos externos, suponemos también que existen los valores y que más que dar razones a favor de ello, hay que considerar los argumentos en contra y tratar de refutarlos. El primer tipo de argumento que considera es precisamente el de Mackie, el argumento de la singularidad, según el cual tiene que haber objetos de una clase especial, singulares, si los valores son reales, pero no existen tales objetos, por lo que los valores no son reales. Asumir el realismo en cuanto a los valores implicaría la existencia de extrañas entidades, como las formas platónicas o las cualidades no naturales de Moore. Para Nagel esta asunción no es correcta: no es lo mismo decir que los valores son reales y que existen entidades ocultas de

extraña naturaleza. Su preocupación no versa sobre la existencia o no de entidades extrañas en el mundo. Reivindica que los valores y las razones que las personas adoptan para actuar pueden ser verdaderos o falsos «independientemente de nuestras creencias e inclinaciones». Es decir, que existen verdades morales, pues de los juicios y principios de la moral se puede predicar la verdad o la falsedad.

Para Nagel, la objetividad es el problema central de la ética, tanto desde un punto de vista teórico como práctico. Se trata de ver la posibilidad de establecer valores objetivos y de llegar a juicios normativos emitidos desde un «punto de vista impersonal». Nagel defiende la postura que él denomina realismo normativo y que se define como la concepción de que «las proposiciones que nos dan razones para actuar pueden ser verdaderas o falsas independientemente de cómo las cosas aparecen ante nosotros» (Nagel, 1986, cap. VIII).

Nagel rechaza que el tipo de realismo que él defiende tenga que ver con el platonismo, es decir, no sostiene que tengan que existir ciertos tipos de objetos especiales en el mundo que se correspondan con las proposiciones morales. No se trata de hacer corresponder las proposiciones morales con una realidad externa, sino de reordenar nuestros motivos para que puedan ser justificados desde un punto externo, a partir del cual podamos determinar nuestra conducta. El asunto de la ética consiste, para Nagel, precisamente en el proceso de alcanzar un punto de vista objetivo para poder determinar la voluntad objetivamente. Por tanto, el realismo normativo no consiste en afirmar una serie de objetos o de propiedades objetivas a las que se refiere la moral, sino en el proceso de alcanzar paulatinamente un nivel de objetividad desde el cual podamos juzgar y conducir nuestra conducta.

Ahora bien, Nagel se pregunta si existen razones para actuar surgidas desde un punto de vista impersonal, que corrijan nuestras inclinaciones y nos desvelen lo que realmente tenemos qué hacer. «El problema es descubrir la forma que las razones toman para la acción, y si puede ser descrita desde un punto de vista no particular. El método es empezar con las razones que parecen obtenerse

desde mi punto de vista y desde el de otros individuos y preguntarse cuál es la mejor explicación, sin perspectiva, de estas razones» (Nagel, 1986, cap. VIII).

Nagel admite el carácter controvertido de la existencia de valores objetivos, pues algunos afirman que cuando se transciende el punto de vista subjetivo de nuestros deseos no queda espacio para los valores. El ascenso a un punto de vista objetivo parece desvelar que solo hay apariencias y motivos subjetivos, reduciéndose todo a hechos psicológicos. Instalarse en una posición externa y objetiva puede traer como resultado el nihilismo: «nada es objetivamente correcto o incorrecto porque objetivamente nada importa, si hay tales cosas como lo correcto o lo incorrecto, ha de basarse en un fundamento subjetivo» (Nagel, 1986, cap. VIII). Para Nagel esta conclusión es tan errónea como el fisicalismo. Para superar el subjetivismo hay que alcanzar una forma de objetividad distinta a la de la psicología naturalista, es decir, una perspectiva objetiva que deje espacio para la percepción de razones normativas y no solo para la explicación psicológica. Es un error solo ver fenómenos puramente psicológicos cuando se mira desde fuera: «lo que vemos, a no ser que estemos artificialmente ciegos, no es solo personas movidas a actuar por sus deseos, sino personas que actúan y forman intenciones y deseos por razones, buenas o malas». Sigue habiendo razones y no solo deseos en la conducta de los hombres cuando ingresamos en la perspectiva objetiva, por lo que es posible alcanzar una objetividad en los juicios normativos sin necesidad de postular la existencia de cualidades morales, como ocurre en el platonismo. Se trata más bien de reordenar nuestros motivos de manera que puedan ser aceptados desde un punto de vista externo.

2.4. Relativismo

Al hablar del relativismo moral, se pueden distinguir al menos tres puntos de vista desde el que abordar el problema:

— Como una constatación empírica de que hay distintas creencias y valores morales en los distintos grupos humanos.
— Como una postura metaética que niega la posibilidad de que algún código moral tenga una validez universal y que la verdad o la justificación de los juicios morales no son absolutas, sino relativas a factores culturales e históricos contingentes, como tradiciones, concepciones del mundo, etc. Esta perspectiva es de índole metaética, puesto que se refiere a la naturaleza de los juicios morales.
— Por último, hay una tercera concepción del relativismo moral: la normativa, que nos indica qué debemos pensar y hacer cuando nos enfrentamos a personas o grupos que mantienen diferentes valores morales que los nuestros. El relativismo moral normativo exige en general que no debemos juzgar los valores diferentes ni tratar de que se adapten a los nuestros, pues cada código moral tiene su validez en sí mismo.

2.4.1. Relativismo moral descriptivo

Algunos humanos, a lo largo de la historia, han constatado diversas prácticas morales en distintas sociedades y que los miembros de cada sociedad consideran que sus propias costumbres son las mejores. En una de sus historias, Herodoto cuenta que el rey Darío preguntó a unos griegos cuánto dinero pedirían a cambio de comer el cadáver de sus padres. Respondieron que por nada del mundo. A su vez, el rey preguntó a unos miembros de una tribu de indios cuánto dinero pedirían por quemar el cadáver de sus padres. A lo que respondieron con exclamaciones de horror pidiendo que no les dijeran cosas tan repugnantes. La variedad de las costumbres sociales y las prácticas morales entre las diversas culturas es amplia y evidente. En nuestro mundo actual, se pueden enumerar algunas prácticas de algunas sociedades que chocan con nuestras convicciones morales, como los castigos por blasfemias o la mutilación genital femenina.

Aunque en muchas ocasiones no es posible negar tales diferencias, una consideración más reflexiva de este hecho nos

puede permitir percibir de diferente manera esta diversidad. En ciertos casos, la variedad de costumbres no es un signo de desacuerdo moral sino de expresiones de valores morales comunes. En el caso del rey Darío, uno puede fijar la atención en la diversidad del ritual con el que se despide a los muertos, pero también se puede interpretar esta diferencia como manifestaciones diversas de rituales para honrar a los muertos, que son comunes y universales también en todas las sociedades. La diversidad moral que podemos encontrar a primera vista al comparar diversos grupos culturales puede ser, en algunos casos, la aplicación en diferentes contextos de un valor general común. Así, el hecho de aceptar la necesidad de honrar a los muertos no implica una forma única de hacerlo. A veces, puede aparecer la diversidad o la unidad dependiendo del punto de vista que apliquemos a los hechos observados y de una mayor o menor reflexión. En otras ocasiones, las diferencias morales vienen motivadas por las diferentes concepciones religiosas o metafísicas que detenta una sociedad. Dependiendo de las creencias en la realidad, se establecen unas prácticas sociales u otras.

Otras objeciones contra el relativismo moral descriptivo se basan en la evidencia de coincidencias morales entre diversas sociedades. Una de ellas es la asunción de la Regla de Oro, «compórtate con los demás como a ti te gustaría que ellos se comportaran contigo», que está extendida en culturas muy diferentes. También se puede observar que a lo largo de todas las culturas se formulan reglas de cooperación entre sus miembros y se expresan prohibiciones morales contra el asesinato, el robo, la mentira. A partir de estas observaciones, hay una corriente de pensamiento que defiende que, a pesar de la existencia de diferencias morales entre las sociedades, existe una moralidad mínima universal. La observación de la existencia de diversas costumbres de grupos sociales no conduce a establecer inmediatamente que existan desacuerdos morales entre ellos. A veces, bajo una aparente diversidad, se puede descubrir una unidad que no se había sospechado a primera vista. También es posible sostener que hay una parte de lo que se entiende por moralidad que se encuentra en todos los grupos

humanos, por lo que se puede afirmar de hecho que es universal. A pesar de todo esto, es imposible negar la existencia genuina de diferencias de valores morales en distintas sociedades e históricamente.

2.4.2. Relativismo metaético

Esta posición sostiene que la verdad moral es relativa: un juicio moral no es falso o verdadero de una forma absoluta o universal, sino que solo es verdadero con relación a un grupo social y falso con relación a otro grupo social. En la Grecia clásica el debate sobre el relativismo se había establecido entre los sofistas, por un lado, y Sócrates y Platón por otro. En el diálogo platónico *Teeteto*, Platón pone en boca del sofista Protágoras la tesis de que lo justo y lo injusto no existe por naturaleza, sino que aquello que parece bien a la opinión pública se vuelve verdadero (Platón, 2000, 172ab), por lo que lo justo depende de la opinión y de la costumbre reinante en un determinado momento. David Wong piensa que una cosa es la costumbre que influya en la opinión, lo que la gente piense sobre lo que es justo o injusto, y otra cosa es que determine lo que sea justo.

Hay otro argumento para defender la validez relativa de las creencias morales. En una sociedad determinada una creencia moral es necesaria para esa sociedad desde un punto de vista funcional, es decir, si cumple una función para la existencia y perpetuación de esa sociedad. Es evidente que no se puede justificar cualquier creencia moral por el hecho de que cumpla una función social. Por ejemplo, una sociedad como la europea del siglo XVI, donde estaba prohibida la libertad de culto y de pensamiento con el fin de dotar de una mayor coherencia a la sociedad y al poder político. Desde un punto de vista moral no es posible justificar una creencia que atente contra ciertos derechos por el hecho de que cumple una función. A veces, hay ideales políticos que no son justificables desde un punto de vista moral, por lo que ciertas creencias «morales», que sirven para «fortalecer» esa sociedad, aunque de hecho añadan más cohesión, no son genuinamente

morales. Wong lo expresa del siguiente modo: «Incluso si las prácticas y las instituciones de una sociedad dependen de la aceptación de ciertas creencias, la justificación de esas creencias depende de la aceptabilidad moral de esas instituciones y prácticas» (Wong, 1993, 442-449). Por tanto, si las instituciones de un Estado no son moralmente aceptables, las creencias que sostienen esa sociedad, por muy bien que cumplan su función, no son moralmente aceptables. Y ejemplos de ello son muy numerosos.

A pesar de esto, como se ha visto hablando del relativismo moral descriptivo, existe una variedad notable de costumbres y de prácticas. Esta diversidad, sin embargo, no supone un apoyo suficiente para adoptar un relativismo metaético. El hecho de que haya diversas creencias morales no implica que la verdad de esas creencias sea relativa a las condiciones sociales. Se puede valorar también las distintas creencias y pensar que unas son mejores que otras porque hay un grado diferente de sabiduría. Además, como se ha visto al hablar del relativismo descriptivo, las creencias morales dependen a veces de concepciones religiosas y metafísicas, lo que en algunos casos explica esta variedad de creencias más que una diversidad de valores fundamentales.

Hay que considerar, también, que los valores tienen que llevarse a la práctica. Esto supone que según las circunstancias se encarnarán de una manera u otra. Dependiendo de los recursos naturales que posea una sociedad, podrá permitir unas condiciones de vida, por ejemplo, a los mayores. Así, entre algunas tribus esquimales, se abandona a los ancianos para que mueran en soledad. ¿Significa esto que no tienen unos valores morales con relación a sus mayores? ¿Significa que no les quieren y son desagradecidos? Más bien habría que preguntarse qué posibilidades tienen de mantener a personas mayores en las condiciones en que viven, antes de lanzarles la acusación de que no respetan a sus mayores. Hume advierte de que las reglas de la justicia «dependen enteramente de la condición y estado particulares en que se encuentran los hombres» (Hume, 1986, 149).

Está claro que la mera constatación de la diversidad de creencias y prácticas morales no nos conduce de una forma mecánica al

relativismo metaético, es decir, a la afirmación de que la variedad de evaluaciones morales implica que no hay verdades morales universales y que la justificación es relativa a los grupos humanos que las adoptan. El relativismo moral podría parecer la mejor forma de explicar a primera vista la diversidad de códigos morales. Así, un juicio moral determinado puede ser verdadero con relación a una sociedad y falso con relación a otra sociedad. De esta manera valores morales distintos tienen para el relativista la misma validez. Como los valores morales de diferentes sociedades entran en conflicto, estos no son universales para toda la humanidad. Esta forma extrema de relativismo lleva a una posición parecida a la del subjetivismo en el sentido de que no podemos argumentar sobre la moral. Hay diversos valores morales, algunos de los cuales se contradicen, y todos tienen la misma validez.

2.4.3. Relativismo normativo

De la validez de todas las posiciones morales, cuya verdad y justificación son relativas a la sociedad que las mantienen, se pasa a la forma más extrema de relativismo: el relativismo normativo, que prescribe cómo las personas deben considerar y comportarse con los que no están de acuerdo moralmente. Esta postura expresa que no se puede juzgar sobre otras personas que mantienen diferentes valores que los nuestros ni se puede tratar de conformarlos a los nuestros. Hay que ser tolerantes con otras formas de moralidad y no inmiscuirse en la vida de los que tienen otros valores. Sin embargo, esta posición se condena a sí misma, pues por un lado se pide que no se juzgue a los demás, pero con ello, se está juzgando a los que violan esta norma. Por esto, algunos abrazan una posición mixta que defiende que la tolerancia es la única verdad moral objetiva y las demás son relativas. Sin embargo, esta postura que impone la tolerancia con relación a todas las posturas, incluso para los que no son tolerantes, solo puede conducir a callejones sin salida.

Desde un punto de vista histórico es posible comprender cierto relativismo, que se extiende a amplios ámbitos de la actividad

humana. Algunos Estados europeos, en el siglo XIX, querían tener un mayor conocimiento de los llamados pueblos primitivos. El conocimiento de los pueblos no europeos estaba prejuzgado, sin embargo, por la idea de que esos pueblos eran inferiores y ocupaban los grados más bajos en la evolución de la humanidad. Algunos antropólogos reaccionaron contra este prejuicio de considerar a los demás pueblos inferiores, reacción que aumentó con los conflictos bélicos que sacudieron el continente europeo, dejando en evidencia la brutalidad de los considerados pueblos superiores.

Sin embargo, esa misma brutalidad mostrada por algunos regímenes europeos, tanto de carácter fascista como comunista, hizo ver que también es insostenible la postura de un relativismo normativo que no quiere juzgar moralmente otras posiciones, pues todas son válidas al justificarse desde su propia perspectiva. Las atrocidades del nazismo, por ejemplo, hicieron ver la necesidad de juzgar y condenar ciertas prácticas, dejando a un lado la postura de una absoluta tolerancia, prescrita por el relativismo normativo. Un relativismo normativo que se contradice, por tanto, a sí mismo, al propugnar una tolerancia que se abstenga de juzgar y condenando al mismo tiempo al supuesto intolerante que establece diferencia entre valores.

2.4.4. Posición mixta

La defensa del relativismo extremo no se sostiene, pues, aparte de refutarse a sí misma, niega toda posibilidad de valoración moral. Pero la moral existe en todas las sociedades. Una de las funciones de la moralidad consiste en resolver conflictos entre personas y conflictos internos derivados de la incompatibilidad de satisfacer impulsos contrapuestos. De esta manera se forman reglas de conducta y valores en las sociedades. Estos sistemas morales poseen rasgos comunes a la hora de cumplir sus funciones: «pero la complejidad de nuestra naturaleza hace posible que valoremos una variedad de bienes y los ordenemos de diferentes maneras» (Wong,

1993, 446), lo que abre el camino a cierto relativismo, que afirma que no hay una sola moral verdadera, pero que no admite que todas las morales sean válidas y juzga que algunas son falsas al no cumplir su función de una forma adecuada. Esta posición mixta reconoce que la moral debe crear personas capaces de reconocer los intereses de los demás. De manera que, aunque se reconozca la posibilidad de la existencia de varias morales, se pone un límite a la verdad de la moral: solo aquellas capaces de promover la cooperación y algunos valores considerados universales pueden ser consideradas morales verdaderas.

2.5. La afirmación de la moral y los límites de su universalización

Dejando a un lado las teorías que niegan la posibilidad de la moral, se ha vuelto la mirada sobre ciertos hechos que contribuyen a la afirmación de su existencia. Además, se ha reflexionado también sobre el alcance de su universalización.

2.5.1. La existencia de fenómenos morales

Tanto el subjetivismo como el relativismo extremo niegan la posibilidad de la moral. En un caso, al reducir nuestros juicios de valor a juicios de gusto, nos impide hacer una valoración de los hechos desde un punto de vista moral. En el segundo, al basar la verdad de la moral en su relación con los grupos humanos, hace también imposible la valoración, pues toda práctica moral, desde este punto de vista, es igualmente correcta. Ambas posturas desembocan en la negación de una valoración genuina, en un caso por negar propiamente la valoración, en otro por igualar toda la valoración, con lo que esta pierde su sentido.

La postura escéptica, que niega la existencia del hecho moral, afirma que, desde un punto de vista «objetivo», solo aparecen ante la mirada objetos y acontecimientos naturales, mientras que los valores y las actitudes morales se diluyen ante la verdadera

realidad, como un velo de apariencia, dejando ver el desierto moral. Desde esta perspectiva, solo encontraríamos a lo sumo en los hombres hechos psicológicos y sociológicos. Ahora bien, como seres sociales que interactuamos, «el comportamiento humano se nos presenta como el objeto propio de todas esas reacciones, juicios y actitudes morales y personales a las que, como seres sociales, nos sentimos inclinados de una manera natural» (Strawson, 2003, 84). Siguiendo esta inclinación, tendemos a pensar que hay hechos morales y que las acciones y los agentes tienen propiedades morales objetivas. Strawson denomina a la postura que afirma la objetividad de la moral «participativa» y la que niega la existencia de la objetividad moral «distante». Hay muchos autores que afirman la existencia de los hechos morales basándose en nuestra actitud natural a tener reacciones morales, pues estamos inmersos, por nuestra condición social, en una red de actitudes y relaciones sociales donde desarrollamos nuestra vida moral. Por esto, en la práctica, los argumentos escépticos apenas tienen un efecto apreciable: pertenecemos a una comunidad y estamos obligados a relacionarnos con los demás y, como la forma de actuar no viene dada de una forma espontánea y tenemos una capacidad de reflexión, estamos obligados a buscar una guía en nuestra conducta que nos permita evitar los conflictos y resolverlos de manera que podamos eludir el daño mutuo y las malas consecuencias de las acciones. Esa brújula de la que habla Kant es la que tantos han buscado y algunos han creído encontrar a lo largo de la historia.

El naturalismo reduccionista sostiene que objetivamente los juicios morales de los hombres no son más que ilusiones. Frente a esta postura, el no reduccionista se limita a contestar que no cabe, dentro de nuestra naturaleza, renunciar a las evaluaciones morales, por más irracionales o ilusorias que aparezcan ante el reduccionista. Así, Thomas Reid piensa que la inclinación humana a las respuestas morales está en la constitución natural y se hace patente cuando hay ocasión para ello (Strawson, 2003, 82).

Warnock defiende, por su parte, que lo que constituye la perspectiva moral es su contenido: la felicidad, los intereses

humanos y la satisfacción de las necesidades humanas. «Bueno» o «correcto» se refieren a la satisfacción de las necesidades humanas y a su bienestar, lo que genera el criterio para determinar si un principio es moral o no: «alguien que manifiesta que hace un juicio moral debe al menos manifestar que se trata del bien o del daño, del bienestar de los seres humanos» (Warnock, 1967, 57). Lo que causa el bienestar o el daño es en general lo mismo para todos los hombres, es decir, lo que es bueno o malo para las personas, al menos en algunos aspectos, está poco sujeto a discusión, no son cuestiones opinables: «Que ser torturado o privado de comida, humillado o herido, no es una opinión, es un hecho» (Warnock, 1967, 60). Lo que distingue la discusión sobre la moral no es el lenguaje, sino su contenido, aquello de lo que hablamos. Y cuando tratamos de estos asuntos intentamos universalizarlos, pues cuando una persona renuncia a actuar de cierta manera porque causaría sufrimiento, está universalizando una norma de acción. Según Tugendhat, el contenido de la moral coincide con la posición contractualista y su forma con la de Kant: «son las mismas reglas las que el contractualista y Kant ordenan mantener, pero aquél de forma instrumental» y para Kant, «porque es bueno hacerlo» (Tugendhat, 2001, 79).

2.5.2. Universalización

Una vez que se ha aceptado que la moral tiene un objeto y que trata de universalizar ese contenido, surge la pregunta sobre la extensión de la universalización. De igual manera que una concepción subjetivista y relativista extrema conduce a la negación de la moral, a renunciar a la búsqueda de guías que permiten mejorar las relaciones humanas, una concepción que trate de universalizar demasiados aspectos de la conducta humana lleva a posturas totalitarias y fundamentalistas.

El problema de la universalización depende de la concepción de la moral, de cuál sea el contenido que estemos dispuestos a concederle. Hay muchos aspectos de la vida social que, en efecto, no tienen por qué ser considerados morales. Tan inútil es no

encontrar la moral en ninguna parte como verla por todos los lados. En cuanto a la universalización, se ha tendido a reducir la moral a aquellos aspectos de la vida que tienen un impacto en los demás, en las acciones de las que podemos predicar que son justas e injustas, de tal manera que «justo» puede servir a menudo como un sinónimo de «moral»: «la justicia no es meramente una de estas virtudes morales, sino que es central a la virtud en general, y por ello a la moralidad misma. […] cuando alabamos a alguien por su rectitud moral podemos decir que es moral o justo» (Fricker, Guttenplan, 2009, 60). Además, se tiende a considerar que la justicia no es una virtud más entre las virtudes, sino que ocupa un lugar central con relación a las demás virtudes. Para Aristóteles, en la justicia están incluidas las demás virtudes, pues las acciones injustas se atribuyen en ocasiones a otras formas de vicio; si se comete adulterio, a la falta de moderación; si se abandona a un compañero en el campo de batalla, a la cobardía; si se golpea a otro, a la ira; en fin, el excesivo ánimo de lucro, a la justicia en particular. Por esto, continúa Aristóteles, la justicia es la virtud social por excelencia: la justicia universal representa la suma de virtudes en las relaciones sociales.

Para Adam Smith, la moral en sentido amplio comprende las reglas de prudencia, las de la benevolencia y las de la «justicia estricta» (Smith, 2004, 415), el hombre virtuoso es aquel cuya conducta se adecua a todas las normas derivadas de estas virtudes. Sin embargo, distingue entre las reglas de la benevolencia y de la prudencia, por un lado, y las de la justicia, por otro. Solo las normas de la justicia son obligatorias en sentido estricto, y pueden ser arrancadas por la fuerza, mientras que la observancia de las reglas de la benevolencia es libre. Podemos reprobar a la persona cuyas acciones violan las reglas de la benevolencia, como en el caso de un hombre que no agradezca o recompense a alguien que ha sido su benefactor, pero no es posible exigir que las cumpla como ocurre con las reglas de justicia. Aquí, es verdad, puede nacer un sentimiento de desaprobación que para muchos, sin duda, posee una tonalidad moral, pero en ningún caso se puede obligar en sentido estricto a respetar dichas reglas. El que no se pueda exigir

el cumplimiento de las reglas de la benevolencia o de la prudencia quiere decir que no se pueden universalizar, que todos estén obligados a cumplirlas, aunque quien sí las respete vaya a tener una mayor consideración por parte de los demás. Las reglas de la justicia, en cambio, se establecen de un modo claro y preciso, son rigurosas y no admiten excepciones: «Las reglas de la justicia pueden ser comparadas con las de la gramática; las reglas de las demás virtudes, con las que los críticos formulan para alcanzar una redacción sublime y elegante. Las primeras son precisas, exactas e indispensables. Las otras, flexibles, vagas e indeterminadas» (Smith, 2004, 319). Como cada uno puede, en principio, aprender a escribir con corrección gramatical y es posible juzgar su escritura mediante las reglas gramaticales, toda persona puede también, en principio, aprender las reglas de justicia y a actuar en consecuencia de un modo justo. Por esto, si no es sensato exigir en todas las personas un comportamiento sublime en moral, sí es necesario exigirle que cumpla las reglas de justicia, que están sometidas al principio de universalización: yo me exijo a mí mismo cumplirlas, pero también exijo que cualquier otro las cumpla.

Ya hemos visto que Kant, a su manera, delimita las normas que son universalizables: las que proceden de la razón. Aquellas que tienen su origen en la constitución particular de los individuos no pueden serlo, por lo que sirven solamente para los que poseen dicha constitución peculiar. La norma que puede alcanzar el rango de universal es la que puede convertirse en ley, es decir, que pueda ser adoptada por todos.

El significado de justicia es muy antiguo y desde siempre ha sido algo claro y preciso: se refiere a nuestra relación con los demás en la medida en que tenemos que evitar dañarlos e impedir que nos dañen. Y como se trata sobre todo de evitar consecuencias perjudiciales sobre el prójimo, es un concepto generalmente negativo: «El concepto de injusticia es sinónimo de lesión en el sentido más amplio, esto es *laesio*. Esta puede afectar a la persona, a la propiedad o al honor» (Schopenhauer, 2009, 756). Por esto, el hombre egipcio que, una vez muerto, pretendía ingresar en la eternidad, estaba obligado a persuadir a los jueces eternos que él

había sido justo durante su vida mediante una confesión negativa: «Yo no he hecho daño a los hombres. No he oprimido a mi prójimo. No he mentido. No he traicionado. No he sido malvado […] No he asesinado ni he mandado matar a traición» (*Libro de los muertos*, cap. CXXV). Este texto revela que la noción de justicia es consustancial a los hombres y que su contenido ha permanecido en su núcleo prácticamente invariable. Algunas éticas deontológicas que se centran en los deberes hacia los demás expresan dichos deberes de una forma negativa también: no hagas daño, no mientas, no robes, no calumnies, etc. Que la noción de justicia en este sentido es ampliamente aceptada a través de los tiempos y las épocas es manifiesto. El filósofo de la Ilustración escocesa, Smith, también insiste en este aspecto negativo de la justicia, pues es la virtud que nos impide perjudicar a nuestro prójimo, violar su persona, su propiedad o su reputación, al tiempo que deja claro que no hay ningún motivo para dañar a nuestro prójimo (Smith, 2004, 309). Voltaire, por su parte, opina que la noción de justicia es «natural, tan universalmente adquirida por todos los hombres que es independiente de toda ley, de todo pacto, de toda religión» (Voltaire, 2008, 85). Y añade que hay ciertas normas de justicia que son comunes a cualquier pueblo, a pesar de la diversidad de usos, costumbres y creencias.

3. PLURALISMO Y UNIVERSALISMO

En la filosofía contemporánea ha habido al menos dos grandes intentos de fundamentar la universalidad de las normas de la justicia: Rawls y Habermas, que desarrollan el punto de vista moral y de la justicia. Sin embargo, antes de ellos hay una larga tradición en el pensamiento que intenta aunar la tolerancia de la diversidad de creencias y el universalismo y obligatoriedad de ciertas normas de la moral. Aunque cada uno tenga sus ideas, creencias o preferencias, si nos vemos bajo la luz de la justicia no somos un ser frente a los demás seres, sino uno más entre muchos.

3.1. RELIGIÓN Y MORAL

En general se trata de universalizar, sobre todo, las reglas de justicia, es decir, se considera que ese tipo de normas obligan a uno mismo y a los demás en las mismas circunstancias y condiciones. ¿Pero se pueden universalizar muchas normas? Esto depende del concepto que se tenga de la moral. Hemos visto que una postura moderada pretende dar un carácter universal a las normas de la justicia. Sin embargo, hay concepciones de la moral que sostienen que esta no se reduce a este tipo de reglas, sino que su ámbito se extiende a otras clases de acciones. Esto ocurre, por ejemplo, con las morales religiosas, que fundamentan la obligatoriedad de las normas en los mandatos divinos. En la moral de la filosofía moderna, sin embargo, se encuentra generalmente el fundamento de la moral en algún aspecto de la naturaleza humana, lo que también ocurría, aunque de otra manera, en los pensadores griegos. Algunos filósofos creyeron encontrar el fundamento en la razón, otros en el sentimiento. Unos pensaban que por la razón podemos acceder al conocimiento de los deberes morales, pues en cierto modo forman parte del orden natural. Entre los autores que mantienen que la razón nos puede proporcionar la guía de nuestra conducta se encuentran Samuel Clarke, Richard Price, Locke, Spinoza y Kant, aunque cada uno tiene su propia concepción de la razón. Otros, en cambio, sostienen que las virtudes tienen su origen en nuestros sentimientos. Los seres humanos poseemos sentimientos benevolentes y de simpatía por las que valoramos las virtudes o cualidades útiles en los demás hombres. Pero entre la ilustración griega y la que floreció en la Europa de la Edad Moderna, transcurrieron muchos siglos en que se aceptaba de un modo casi unánime que la moral tenía su fundamento en Dios, concretamente, en sus mandatos o expresiones de su voluntad. Lo bueno y lo justo era, por tanto, lo que se adecuaba a esas órdenes y malo o injusto lo que iba contra ellas. Además de que el contenido de la religión es mucho más amplio que el de la moral, establecer el fundamento de esta en los mandatos divinos no deja de plantear problemas, tal como lo expresa Platón en el llamado dilema de Eutifrón: Dios

ordena algo que es bueno porque es bueno, o algo es bueno porque Dios lo manda. Si Dios manda lo que es bueno porque es bueno, las cosas ya son buenas y es irrelevante entonces que Dios lo ordene. Si lo que Dios ordena es bueno porque lo ordena, entonces la bondad o la maldad de las cosas dependen de lo que determine la voluntad de Dios, no de que las cosas sean buenas o no. Por tanto, según la posición que plantea Platón, Dios como fundamento de la moral o es superfluo o la moral resulta arbitraria (Platón, 1871-1872, *Eutifrón*, 10a)[1].

Pero, sobre todo, la religión no solo genera normas morales, sino muchas otras que tienen que ver con la relación con la divinidad y con la salvación de las almas. La religión no solo ordena que se actúe de una determinada manera, sino que se tenga una concepción del mundo y se posean ciertas creencias con relación a la divinidad. Por tanto, su sistema de obligaciones incluye tener una representación del mundo, una idea de Dios, una concepción del hombre, de las cuales se derivan unas normas de conducta tanto para uno mismo como para con los demás y para con Dios. A veces el poder civil obliga a sus súbditos a adoptar por la fuerza el conjunto de creencias contenido en una religión o en una ideología totalitaria, de manera que, aunque se piense de otra manera, los miembros de ese Estado se ven obligados a expresar su acuerdo con los dogmas de una iglesia o una ideología. Toda religión, además de los dogmas especulativos, posee también otros de orden práctico que tienen una influencia en la conducta de sus fieles. Cada religión considera sus dogmas verdaderos e irrefutables y en el caso de que sean adoptados por un Estado, este obliga a que todos sus miembros los tomen también por verdaderos. La religión o la ideología hace entonces que su punto de vista, tanto en cuestiones especulativas como prácticas, sea considerado verdadero y absoluto y que todo aquél que disienta de ese punto de vista no sea tolerado. Esto es lo que se conoce como fundamentalismo: el uso de la fuerza para imponer una visión sobre la realidad y unas normas sobre la conducta de los hombres. La religión obliga no solo a cumplir una serie de preceptos que regulan la conducta de los

hombres entre sí, sino también otro tipo de reglas que se refieren a la vida privada de los fieles, como las que atañen la sexualidad y su propio pensamiento. Esta situación se caracteriza por la ausencia de tolerancia en todos los ámbitos y fue bastante común en Europa a lo largo de numerosos siglos y en la actualidad sigue vigente en muchos países de forma oficial. En otros, aunque no se manifiesta a nivel de Estado, el fundamentalismo intenta perpetuarse de múltiples maneras.

3.2. LOCKE

Esta situación cambió, aunque de un modo lento y a veces trágico, debido, sobre todo, a la reflexión de algunos pensadores que propugnaron la tolerancia religiosa y de pensamiento en sus escritos, aunque en ocasiones provocaron reacciones virulentas. En Europa, debido al cisma protestante, se formaron varias iglesias que defendían modos diversos de alcanzar la salvación. Esto, en principio, provocó numerosas guerras de religión. Pero como comprendió Locke, la verdadera causa de los conflictos «no es la diversidad de opiniones que no puede evitarse, sino la negativa a tolerar […] a aquellos que son de una religión diferente» (Locke, 2000, 117). Locke defiende la libertad de encontrar el modo, a través de ritos y dogmas, de salvar el alma, aunque no hace lo mismo cuando se trata de la libertad de pensamiento o filosófica, condenando a católicos y a ateos, que no pueden ser tolerados, según el filósofo, por razones diferentes. Para fundamentar la tolerancia religiosa, Locke distingue entre el ámbito privado y el público de la vida de un ciudadano: mientras las decisiones de un individuo no repercutan sobre los demás, no hay razones para no permitirlas. Además, el fundamento para aceptar unas creencias u otras se encuentra en la conciencia de uno mismo y la sinceridad, por lo que la diversidad de estas es inevitable y la presión exterior sobre la conciencia individual es inútil y superflua. El carácter de lo verdadero que podemos atribuir a los pensamientos proviene de una decisión interna y no externa, por esto hay que tolerar las diferentes

posturas y no imponer la supuesta verdad de las opiniones; al Estado le corresponde velar por la seguridad y la propiedad, pero no por la verdad de las opiniones. Sin embargo, la tolerancia de las opiniones tiene un límite: «no deben ser toleradas las opiniones que atenten contra la moralidad que sustenta la sociedad, ni aquellas que, amparándose en la conciencia privada, se atribuyen privilegios y poderes especiales en asuntos civiles; o quienes, con el pretexto de la religión, reclaman toda forma autoridad sobre los que no están asociados con ellos» (Locke, 2000, 109). Esto es, la jerarquía religiosa de una iglesia no tiene ningún privilegio, ni poder sobre los que no son miembros de su iglesia.

3.3. SPINOZA

Spinoza, filósofo que meditó sobre los fundamentos de la democracia, defendió no solo la libertad de conciencia, sino también la de pensamiento o filosófica. Piensa que no hay ninguna razón para establecer una autoridad pública en materia de religión, «pues cada uno tiene por sí mismo el derecho de pensar libremente, incluso sobre la religión, cada uno tendrá también el supremo derecho y la suprema autoridad para juzgar libremente sobre la religión y, por tanto, para darse a sí mismo una explicación y una interpretación de ella» (Spinoza, 1986, 218). El empleo de la fuerza solo es aceptable para la conservación de un derecho público, no para imponer una opinión: nunca se puede intentar en un Estado, sin condenarse a un rotundo fracaso, «que los hombres solo hablen por prescripciones de las supremas potestades, aunque tengan opiniones distintas y aun contrarias» (Spinoza, 1986, 410). No se puede, por tanto, legislar, en materia de opinión, pues solo sirve para dar rienda suelta a los intolerantes. Naturalmente, esta libertad de juicio está limitada y excluye de ella las opiniones sediciosas.

Spinoza se centra en distinguir lo que ha de tener carácter de fuerza en un Estado democrático y lo que ha de ser tolerado. En el pensamiento democrático moderno se añade a la noción de justicia, como la obligación de no causar daño a los demás, la idea de que

los hombres son iguales entre sí y libres. Partiendo de estos derechos se construye de un modo preciso la noción de justicia. No basta pensar que no se ha de hacer daño, sino que esta obligación ha de llevarse a cabo dentro de una igualdad y libertad de los miembros de una sociedad. Además, la posición de Spinoza establece claramente la posibilidad de conjugar la tolerancia con la justicia en un Estado democrático, cuya paz y seguridad están fundamentadas en la libertad de pensamiento.

Para Spinoza, la mente de los hombres es libre y no puede ser totalmente dependiente de otro: «en efecto, nadie puede transferir a otro su derecho natural o su facultad de razonar libremente y de opinar sobre cualquier cosa, ni ser forzado a ello» (Spinoza, 1986, 408). La naturaleza hace que haya una diversidad de pensamientos entre los hombres y tratar de impedir estas diferencias supone emplear la violencia con consecuencias desastrosas para el Estado. Ahora bien, del mismo modo que es contraproducente para la paz y la seguridad del Estado intentar suprimir por la fuerza las diferentes creencias y opiniones, es también peligroso conceder una libertad absoluta a los ciudadanos. De nuevo aparece el pensamiento de que la libertad solo se mantiene si es posible limitarla a sí misma. Por tanto, se impone la tarea de «investigar hasta qué punto se puede y debe conceder a cada uno esa libertad, sin atentar contra la paz del Estado» (Spinoza, 1986, 410).

La finalidad del Estado no es, según Spinoza, dominar a los hombres mediante el temor o someterlos por la fuerza, sino que debe poner las condiciones de seguridad para que cada uno pueda conservar el derecho a existir y a actuar de modo que no se produzca un daño para sí mismo o para los demás, es decir, debe establecer las condiciones de una vida justa para que «su mente y su cuerpo desempeñen sus funciones con seguridad» (Spinoza, 1986, 411), de modo que los ciudadanos puedan usar libremente la razón y se toleren mutuamente dentro de los términos de la justicia. Para que esto sea posible, es necesario que las opiniones se enseñen y se defiendan dentro de los límites de la razón y solo por la razón, de modo que no se use para ello «engaños, iras y odios». La conducta ideal de un ciudadano consistiría en señalar, cuando

así se está convencido, que cierta ley va contra la razón ante las autoridades, quienes tienen el poder de crear y derogar leyes y, por otro lado, respetar esa ley mientras está vigente sin ánimo de volver a la gente contra el magistrado, ni intentar abrogar semejante ley contra la voluntad de quien detenta el poder legítimamente. Teniendo siempre presente que la justicia depende de la autoridad, se puede expresar el propio pensamiento sin por ello poner en peligro la paz del Estado.

El derecho a pensar libremente no significa que cada uno actúe según su parecer: si esto sucediera así, se seguiría la ruina del Estado. Por la razón misma, continúa Spinoza, hemos decidido transferir al poder soberano el derecho de vivir según nuestro propio juicio. Por eso, cuando se aprueba una decisión por mayoría, estamos obligados a aceptarla, aunque nuestro voto haya sido contrario, pues es un decreto común. Las opiniones sediciosas y que no deben ser toleradas son «aquellas cuya existencia suprime *ipso facto*, el pacto por el que cada uno renunció al derecho a obrar según el propio criterio» (Spinoza, 1986, 413). El pacto es el compromiso de cada uno que acepta vivir en sociedad, en una comunidad política. Ejemplos de opiniones sediciosas son: pensar que el poder soberano no es independiente del derecho, que nadie debe cumplir las promesas, etc. Otras opiniones no son sediciosas y el mejor Estado las permitirá y las tolerará, tanto las que se refieren a la filosofía como a la religión.

La obligatoriedad de las normas se limita a aquellas que tienen que ver con la paz y la seguridad del Estado. Existe, por tanto, una sujeción a las normas que aseguran la existencia de una sociedad, pero en una comunidad política de tipo democrático, el poder soberano no puede regular absolutamente todo mediante leyes, lo que provocaría aumentar los errores más que corregirlos: «lo que no puede ser prohibido es necesario permitirlo» (Spinoza, 1986, 414) y es inútil y perjudicial quitar libertades, pues lo único que se consigue es aumentar la resistencia. Así pues, dejando a un lado las obligaciones que debemos respetar para mantener la sociedad política, no existe obligación en otros aspectos de la vida, como los que se refieren al desarrollo de nuestra capacidades mentales y

corporales, que quedan bajo la decisión y la libertad de cada ciudadano. Por tanto, el Estado democrático ha de gobernar de tal manera que los ciudadanos vivan en concordia y al mismo tiempo puedan expresar abiertamente sus opiniones. Los miembros del Estado han hecho el pacto por el cual todos obran de común acuerdo, lo que no conlleva que todos piensen y juzguen de la misma manera y «como todos los hombres no pueden pensar exactamente igual, han convenido que tuviera fuerza de decreto aquello que tuviera más votos» (Spinoza, 1986, 417). Por tanto, la libertad es compatible con la exigencia de no hacerse daño mutuamente.

Spinoza expone el esquema general en el que se desarrolla la moral moderna dentro de una sociedad democrática. Por un lado, los hombres tienen el derecho a desarrollar sus capacidades, tanto las que se refieren a la mente como al cuerpo; por otro lado, los miembros de esa comunidad han de vivir en paz y concordia. Para lo primero, los hombres son libres, pues la naturaleza ha hecho que los seres humanos tengan diversas constituciones, lo que provoca que cada individuo deba desarrollar sus propias cualidades según la manera que él crea más conveniente. Pero para lo segundo, para las leyes comunes, los ciudadanos están comprometidos a acatarlas, pues rigen la convivencia común. Por tanto, para alcanzar el propio bien del individuo es inútil legislar, pero para sostener el edificio común de la sociedad, los individuos han de aceptar unas reglas comunes que son de cumplimento obligatorio. Estas normas que afectan a los demás son, por tanto, universalizables, frente al ámbito de la vida personal —como el pensar, impulsar nuestro propio desarrollo— que cae bajo la jurisdicción de la propia persona. Además, la forma de expresar pensamientos divergentes debería ser siempre a través de la razón: el gran principio del pluralismo reside en la prohibición de intentar adueñarse del pensamiento mediante los prejuicios o la coacción. Cuando no se puede llegar a un acuerdo, se hace necesaria una votación, de modo que el pensamiento con más apoyo sea el que alcance rango de decreto, hasta que se descubra algo mejor. De este modo, lo que obliga tiene un ámbito reducido a las cuestiones que afectan a las relaciones

con los demás. La libertad, concluye Spinoza, no solo no perjudica la paz del Estado, sino que contribuye a su conservación.

Esta corriente de pensamiento, que promueve la tolerancia de ideas y de creencias, tuvo cada vez más adeptos en el Siglo de las Luces, hasta el punto de que fue acogida en las constituciones de diversos Estados, cuando reconocieron algunos de ellos los derechos humanos. Lo cual significaba reconocer el pluralismo de ideas y de opiniones y aceptar el derecho a la búsqueda de la felicidad como un proyecto de vida personal. De aquí se derivaba el fundamento de que no se puede universalizar muchos aspectos de la vida de cada persona. Al mismo tiempo, para asegurar esos derechos se imponía la necesidad de universalizar ciertas normas que se refieren al trato con los demás. La culminación de esta tendencia se puede observar en la filosofía moral kantiana, que se basa en el respeto a las personas, las cuales son consideradas como fines en sí mismos. Pero la tolerancia, como se ve, solo logra su supervivencia limitándose a sí misma. Así pues, los derechos humanos requieren que muchos aspectos de la vida no puedan ser universalizables, pero necesitan para su existencia que haya normas universalizables, lo que supone que ciertas normas y actitudes no sean toleradas, como la falta de respeto y los ataques a la libertad y a la igualdad, con el fin de asegurar la tolerancia.

3.4. RORTY

Richard Rorty, en *Una ética para laicos*, contrapone el fundamentalismo de la iglesia católica al relativismo. Está claro, sin embargo, que entre uno y otro existe un gran campo de pensamiento por el que se puede transitar, buscando una posición equilibrada entre ambos. El filósofo define el fundamentalismo como «la tesis […] de que los ideales solo son válidos si están fundamentados en la realidad» y el relativismo simplemente como la negación del fundamentalismo, es decir, «no hay obligaciones morales incondicionadas fundamentadas en la estructura de la existencia humana» (Rorty, 2009, 19), rechazando la noción común

del relativismo de que cualquier convicción moral es válida, pues según Rorty, hay cosas inaceptables que nunca llegarán a ser justas: «dar muerte a inocentes y negar a los individuos el derecho a ser tratados como seres humanos» (Rorty 2009, 21). Rorty recoge en nuestro siglo la idea de los filósofos del XVII, que sin dudar de la necesidad de normas claras, precisas y universales para hacer posible la convivencia entre los seres humanos, propugnan también la necesidad de la búsqueda de la verdad, que no es algo dado, como pretende cierto pensamiento religioso al tratar de ofrecer una estructura de la realidad y la existencia humana ya dada y acabada. Solo a través de la discusión es posible, como observa Mill, ir logrando la verdad. Además, en todo lo que no se refiere a nuestra relación con los demás, el hombre es libre de construirse a sí mismo. En la actualidad, la falta de seguridad y de firmeza que puede transmitir una concepción liberal de la vida humana hace que nazca la necesidad en algunos del fundamentalismo, como señala Etzioni, al proporcionar respuestas a las preguntas morales y sociales (Etzioni, 2006, 19-32). Pero el aceptar una visión ya dada y firme sobre las cosas no proporciona el derecho a imponerlas, pues esas soluciones no dejan de ser «relativas» a un grupo en cuestión. La libertad de pensamiento puede ser percibida por algunos como un vacío moral, pero en ningún caso puede ser reemplazado por posturas fundamentalistas, debido a los conflictos que generan cuando se adoptan. Etzioni cree que el desafío para el defensor de una sociedad libre es «enriquecer su contenido moral», aumentando el núcleo de la moral básica que compartimos. Se trata de no volver al totalitarismo y superar el fundamentalismo.

3.5. CONCLUSIÓN

El problema radica, entonces, en lo que se entienda por moral, en el significado que se le asigne, en la delimitación de su contenido. Habermas, defensor del universalismo moral, distingue el término «ética», que se refiere a los problemas de nuestra identidad personal como miembro de un grupo distintivo o comunidad. Hay

bienes, valores, responsabilidades que se refieren a mí como miembro de tal grupo. El término «moral», en cambio, tiene que ver con los problemas de justicia que se refieren a *todos* los seres humanos: «Lo justo es lo universalmente exigible, lo bueno queda a la opción personal en el marco de lo justo, que viene diseñado por normas» (Cortina, 2007, 397).

La distinción entre lo bueno y lo correcto viene prefigurada por Kant. Para alcanzar la felicidad nos damos normas, que no son en ningún caso exigibles ni universalizables, pues provienen del campo empírico, de la experiencia: «los elementos que pertenecen al concepto de felicidad son empíricos», lo que significa para Kant que no pueden ser ni universales ni necesarios. Las normas que contribuyen a nuestro bienestar no pueden adquirir un carácter objetivo y universal, tampoco adoptar la forma de mandatos incondicionales, y son considerados más bien como recomendaciones o consejos. Los proyectos de buena vida donde se establecen los bienes hacia los que debe tender nuestra existencia caen dentro del pluralismo, pues no se les puede exigir universalidad. Las normas de lo justo, en cambio, son exigibles y universales. Adela Cortina emplea las expresiones «ética de máximos» y «ética de mínimos» para expresar esta idea: «en las sociedades pluralistas las personas y los grupos sociales diseñan proyectos de felicidad, ideales de vida plena, lo que yo llamaría *éticas de máximos*» (Cortina, 2007, 400)[2]. Estas concepciones no pueden imponerse a los demás, sino que, como señala Cortina, a lo sumo, se puede invitar a participar en ellas. Las exigencias de justicia, sin embargo, son necesarias para la convivencia, sin ellas la sociedad correría peligro: son los mínimos éticos de justicia. Esos mínimos éticos se corresponderían con la ética cívica, que es común a todos. Por tanto, el concepto de lo bueno abarcaría más aspectos de la vida que lo justo, pero no podría sobrepasar el particularismo y no alcanzaría un nivel de exigencia mutua.

La reflexión sobre la moral en el pensamiento moderno está determinada por el fenómeno del pluralismo, que surgió en Europa debido a la ruptura de la unidad de la fe religiosa, y fue objeto de

meditación por parte de numerosos pensadores a lo largo de estos siglos. La necesidad de unas leyes, por un lado, que asegurasen la convivencia pacífica y la conciencia de la diversidad de opiniones, y de que estas no pueden imponerse por la fuerza sino por la razón y la argumentación, hace que la reflexión sobre la conducta moral de los hombres se oriente a buscar un equilibrio entre estas dos necesidades. El pluralismo no conduce necesariamente al relativismo. Al contrario, la constatación y la defensa de la libertad en el hombre lleva a asumir que las leyes, tanto en su vertiente legal como moral, son más necesarias para asegurar precisamente el carácter libre de los ciudadanos. Locke ya insistió en la función de las leyes para asegurar la libertad. Sin las leyes los hombres estarían sujetos al capricho arbitrario de otros. La libertad de «disponer de su persona como mejor le parezca» solo es posible a través del cumplimiento obligatorio de las leyes, que mandan el respeto de las personas entre sí: «la ley, entendida rectamente, no constituye tanto la limitación como la dirección de las acciones de un ser libre e inteligente hacia lo que es de su interés; y no prescribe más cosas de las que son necesarias para el bien general de quienes están sujetos a dicha ley» (Locke, 2002, 57).

4. VIRTUD, DEBER Y RESPONSABILIDAD. UTILITARISMO

Para lograr que nuestra conducta y nuestras decisiones estén conformes con la moralidad, pensamos que muestras acciones deben adecuarse a las normas que consideramos morales. Sin embargo, también parece que muchos estamos también de acuerdo en que para adecuar nuestra conducta a las normas no basta conocerlas, aunque algunos han pensado que sí, sino que se necesita la fuerza interior para adecuar nuestra acción a la norma además de conocerla, hemos visto que Kant, a pesar de poner el fundamento de la moral en el deber, sostiene que la virtud es la fuerza para que los humanos podamos cumplir con el deber, por lo

que también se vuelve necesaria. En la Grecia antigua, la mayoría de las teorías morales eran eudemonológicas, término acuñado por Schopenhauer, pues admitían que la moral era la búsqueda y la consecución de la felicidad, el bien supremo de nuestra existencia, punto en el que mostraban un acuerdo. Sin embargo, para cada pensador o escuela, aquello en lo que consistía la felicidad era diferente. Así, para Aristóteles, el Bien supremo es una actividad del alma según su perfección; para los epicúreos ese fin último de la vida residía en el placer y para los estoicos, en cambio, le felicidad se identificaba con la virtud misma. La filosofía moderna, en cambio estaba más interesada en establecer el criterio por el cual identificar el criterio que nos permita distinguir las buenas acciones de las malas acciones, lo que se dio en llamar el fundamento de la moral. Para algunos, ese fundamento debía residir en la razón; para otros, en el sentimiento. En numerosos libros actuales de introducción ética, sobre todo, los anglosajones, se tienen en cuenta tres grandes teorías morales, una antigua y dos modernas, para explicar la moral: la teoría de la virtud de Aristóteles, la teoría deontológica de Kant y la teoría utilitarista, desarrollada por diversos pensadores británicos. Ya hemos visto que para Kant el criterio de lo correcto se halla no en la mera coincidencia de la acción con la norma, sino en la intención con que se realiza esa acción que cumple la norma: por respeto a la ley, es decir, por deber. En el utilitarismo, en cambio, el fundamento para juzgar las acciones morales no se encuentra en la intención con que estas se llevan a cabo, sino en el placer que se deriva de las acciones para el mayor número de personas. Cuando actuamos en la vida diaria, tanto en el ámbito público o privado de nuestras vidas, aunque parcialmente estas tres doctrinas éticas puedan contradecirse, si las examinamos de cerca, cualquiera de ellas puede aportarnos elementos que nos ayuden a la hora de tomar decisiones que contengan contenidos morales.

4.1. El utilitarismo: fundamento y orígenes

Para muchos, las acciones humanas, contempladas desde una perspectiva moral, han de ser acordes con ciertas normas que debemos respetar y, así, si quien cumple las normas lo hace por respeto a la ley y no por otras intenciones como el ánimo de salir beneficiado, entonces pensamos que está realizando esos actos por motivos estrictamente morales. Por ejemplo, si durante el período de confinamiento de una epidemia alguna aplicación nos ofrece un contenido digital gratuito durante un período, nos podemos preguntar si lo hace con la intención de ofrecer esos contenidos generosamente para paliar la situación de los que padecen confinamiento (principio de benevolencia) o bien lo hace con la intención de ofrecer ese mes de prueba gratuito para aumentar el número de suscriptores de esa aplicación, pues piensan que algunos de ellos continuarán en la aplicación pagando una vez que haya expirado ese período de prueba gratuito. Ayudar a los demás nos parece una norma o un consejo plausible y muchos pensarán que el efecto de seguir esta norma será el sentimiento de placer en un buen número de personas. Aquí nos encontramos con que la conjunción de respetar una norma y causar placer en los demás se produce de una forma simultánea. Lo que nos lleva a considerar que en el momento en que debemos tomar una decisión desde un punto de vista moral, consideramos en ocasiones tanto las normas como los efectos de la acción que hemos decidido llevar a cabo. Por este motivo, en los dilemas morales se sopesa hasta qué punto prescindir de una norma es admisible por evitar daños mayores, o en qué medida está justificado el infligir algún daño por respetar algún derecho. De ahí que, a la hora de elegir cursos de acción, hay que saber guardar un equilibrio entre nuestra convicción por las normas o leyes que consideramos valiosas y la responsabilidad de las consecuencias en los demás que se puedan derivar de esa decisión por la que hemos optado. Y dado que, tanto en el ámbito de la administración como en el de la política, muchas de las decisiones de sus empleados implican consecuencias para un gran número de personas que tienen que ver con su felicidad, conviene detenerse en comprender los elementos de una teoría consecuencialista como es el utilitarismo.

El utilitarismo es un modo de abordar la moral que tiene sus orígenes en la Grecia clásica, en la escuela de los epicúreos, y piensa, como los miembros de esa escuela, que la vida de los humanos está sometida a la búsqueda del placer y la huida del dolor. A partir de esta constatación empírica los pensadores utilitaristas tratan de levantar el edificio de la moral, es decir, la guía que nos permita conducirnos para llevar una buena vida. Según dicha opinión, la mejor vida posible es aquella en la que hay una mayor cantidad de felicidad y una menor cantidad de sufrimiento. Por tanto, el criterio de la acción justa o correcta se encuentra en las consecuencias de esa acción; desde ese punto de vista, el utilitarismo es una doctrina que queda subsumida bajo la categoría de las teorías consecuencialistas, es decir, aquellos sistemas morales que defienden que el criterio para determinar la bondad de las acciones hay que buscarlo en las consecuencias que se derivan de esas acciones.

Durante el siglo XVIII, hubo varios pensadores que de alguna manera anunciaban la teoría utilitarista. Se considera, sin embargo, que el fundador de dicha teoría, cuyo lema es la mayor felicidad del mayor número, es Jeremy Bentham, que también acuñó el término «utilitarista» en 1781, cuando registró un sueño en el que el propio filósofo aparecía como «el fundador de una secta; un personaje sin duda de una gran santidad e importancia. Se llamó la secta de los utilitaristas»[3]. Un rasgo central del utilitarismo de Bentham es la unidad de la teoría y de la práctica, que significó su compromiso filosófico a lo largo de su vida. Según el filósofo, «la medida de lo correcto y lo incorrecto es la mayor felicidad del mayor número», principio que orienta tanto la práctica de la moral como la de la política, la del gobierno y la de la legislación. Contemplado este principio, desde una perspectiva de la política internacional, se convierte en el esfuerzo por procurar «la mayor felicidad de todas las naciones tomadas en su conjunto» (Bentham, 1843, 538)[4].

Bentham sentó las bases de la teoría utilitarista en el libro *Introducción a los principios de la moral y de la legislación*, donde desarrolló los componentes de la ciencia de la moral y de la

legislación, poniendo como objetivo del gobierno el «erigir la fábrica de la felicidad con las manos de la razón y la ley» (Bentham, 1879, 2), y considerando que los placeres y los dolores son los dueños soberanos de la humanidad que determinan lo que la gente hace y debe hacer. El placer se erige así en el único bien, la única fuente de motivos para la acción. Lo que mueve a actuar de una determinada manera es la creencia en el resultado que se proyecta en nuestra mente de una acción, la anticipación del placer o del dolor del resultado de llevar a cabo esa acción. Aunque todos los motivos hunden sus raíces en el interés propio, la simpatía por los demás es una fuente de placer y acción. La utilidad (la bondad o maldad) de una acción está basada completamente en sus consecuencias, los beneficios y costes que resultan de ella. A la hora de decidir qué curso de acción tomar es necesario hacer el cálculo de los placeres y dolores que puedan producirse en las personas que resultan afectadas por ese curso de acción. Bentham diseñó una forma de cuantificar el posible placer derivado de una acción, que posteriormente se denominó «*felicific calculus*» y que obtiene la cantidad de placer teniendo en consideración una serie de variables como la intensidad, duración, certeza o incertidumbre, cercanía o lejanía, fecundidad y pureza, así como la extensión de las personas afectadas (Bentham, 1879, 30-31).

4.2. JOHN STUART MILL

Por otra parte, la publicación del libro *Utilitarismo* de John Stuart Mill fue uno de los acontecimientos más relevantes en el campo de la ética en el siglo XIX y en el desarrollo de la historia del utilitarismo. El ensayo defiende el utilitarismo de Jeremy Bentham y tiene como propósito convencer a los lectores de que esta corriente ética es una alternativa válida a las posturas de Aristóteles y Kant. Como se ha dicho, el utilitarismo es una forma de consecuencialismo, el criterio de la acción moral hay que encontrarlo en sus efectos. Para el utilitarismo clásico, las consecuencias que proporcionan a una acción el carácter de su bondad es el placer o felicidad que se

deriva de ella. Placer es lo único bueno de manera intrínseca según Mill, que comienza su libro preguntándose sobre el criterio de lo correcto y lo incorrecto, es decir, sobre el fundamento de la moral, admitiendo que la polémica sobre la que se asienta dicha disciplina sigue tan viva en la Europa del siglo XIX como en la Grecia antigua. «La prueba de lo correcto y de lo incorrecto debe ser los medios de determinar lo que es correcto y lo que no lo es» (Mill, cap. I, 1). En cualquier caso, Mill se muestra contrario a la posición de los intuicionistas que sostienen que los principios de la moral son evidentes *a priori*; llegar a determinar lo que es correcto en las acciones solo es posible, piensa Mill, recurriendo a la observación y a la experiencia. Ambas posturas, sin embargo, pueden admitir las mismas leyes morales, pero difieren en su evidencia y en la fuente de la cual derivan su autoridad.

4.2.1. La felicidad

La primera tarea que se impone Mill en su libro *Utilitarismo* es averiguar qué significa realmente el término que da título a su escrito, pues ha observado que se usa en ocasiones de un modo inapropiado, haciendo que su significado sea diferente al que el filósofo ha fijado. Algunos, por ejemplo, entienden por utilidad lo opuesto a placer. Los teóricos de la escuela utilitarista entienden, sin embargo, que la utilidad es el placer mismo, y no contraponen lo útil a lo agradable. El principio de la mayor felicidad sostiene que las acciones correctas o justas son «las que tienden a promover la felicidad y las incorrectas o injustas a producir lo contrario a la felicidad». Y la acepción de felicidad que usa Mill es la de placer, y entiende por infelicidad la ausencia de placer. Lo único deseable como fin es el placer y la ausencia de dolor y lo que se desea es por el placer que contiene lo deseado o como un instrumento para alcanzar el placer o suprimir el dolor. Placer o ausencia de dolor son las únicas cosas deseables

Así formula el célebre *Principio* al comienzo del capítulo 2: «El credo que acepta como fundamento de la moralidad, la utilidad, o el

Principio de la Mayor Felicidad, sostiene que las acciones son correctas en la medida que promueven la felicidad, erróneas cuando tienen a producir el reverso de la felicidad. Por felicidad se entiende el placer y la ausencia de dolor; por infelicidad el dolor y la privación de placer» (Mill, 1864, cap. II, 9). La teoría de la vida en la que se funda esta concepción de la moralidad tiene como objeto las cosas que son deseables o no como fines. La teoría de la moralidad aparece así como una rama del arte de vivir. Solo algunas de las acciones de este arte, las que promueven la felicidad adquieren el carácter vinculante de las acciones morales.

Mill establece el ámbito autónomo de la moral frente a la teoría general de la vida del siguiente modo: «No llamamos a nada injusto (incorrecto), salvo que queramos dar a entender que una persona ha de ser castigada de una forma u otra por hacerlo; si no por la ley, por la opinión de sus semejantes; si no por la opinión, por los reproches de su propia conciencia. Este parece ser el auténtico punto decisivo de la distinción entre la moralidad y la mera conveniencia» (Mill, 1864, cap. V, 72). Esta es una de las principales contribuciones de Mill, concebir la moral como una rama de la teoría de la vida hedonística, delimitando las faltas morales a aquellas acciones que merecen un castigo.

La respuesta a una de las objeciones más habituales a la teoría que sostiene que el fin de la vida es el placer supuso una de las contribuciones más célebres de Mill al utilitarismo. A lo largo del tiempo, muchos habían reaccionado ante la teoría utilitarista afirmando que sostener esta postura implicaba hacer de la vida humana una existencia comparable a la del cerdo. Para Mill, en cambio, esta objeción no afecta al utilitarismo, sino a sus objetores, pues decir que poner el placer como el fin de la vida equivale a llevar una vida de cerdo es sencillamente admitir que los humanos no son capaces de unos placeres distintos de los del cerdo. Esto lleva al filósofo a introducir, además de la cantidad, la noción de calidad para el cálculo de los placeres, de modo que, a los placeres meramente sensoriales, Mill añade los placeres «del intelecto, los sentimientos y la imaginación» (Mill, 1864, 11). Esta diferencia hace que un tipo de placeres sea más valioso que otros, es decir, los

placeres no son solo distintos por su intensidad o cantidad, sino también por su diferencia de valor, o cualidad. El hecho de que se prefiera más un tipo de valor que otro hace que este sea superior, preferir más un placer hace que sea más deseable. Y es un hecho, según Mill, que los humanos preferimos «el modo de existencia que usa las facultades superiores». Por tanto, el filósofo reformula el principio de la mayor felicidad como el fin último por el que se desean todas las cosas del siguiente modo: «es una existencia exenta de dolor y abundante en goces, en el mayor grado posible, tanto cuantitativa como cualitativamente» (Mill, 1864, cap. II, 17). Ahora bien, un ser que posee unas facultades más elevadas tiene más dificultad para ser feliz, debido a que está expuesto a un mayor sufrimiento precisamente por su mayor capacidad para ello. Mill piensa que hay que evitar confundir satisfacción con felicidad; cuando se posee una menor capacidad de placer es más fácil estar satisfecho, pero con una calidad inferior de felicidad, de aquí la célebre frase del filósofo: «Es mejor ser un hombre insatisfecho que un cerdo satisfecho; mejor ser un Sócrates insatisfecho que un loco satisfecho» (Mill, 1864, cap. I, 14).

Sin embargo, advierte Mill, el criterio por el que se juzgan la acciones no es la felicidad del propio agente, sino la mayor cantidad de felicidad en conjunto: «El último fin, con referencia al cual y en virtud del cual todas las demás cosas son deseables, ya consideremos nuestro propio bien o el de los demás, es una existencia exenta en lo posible de dolor, y tan rica como sea posible en placeres» (Mill, 1864, cap. II, 17), ese es el fin de los actos humanos y el criterio o la norma de moralidad es el conjunto de «reglas y preceptos para la conducta humana por cuya observancia una existencia como la que se ha descrito puede asegurarse a toda la humanidad en la mayor extensión posible» (Mill, 1864, cap. II, 17).

Mill responde también en esta obra a la extendida objeción de que no tiene sentido poner la felicidad como fin de la vida humana, pues aquella es en realidad inalcanzable. Sin embargo, la felicidad, piensa Mill, no consiste en una excitación intensa y continua, en ese caso sí sería inalcanzable, sino que está constituida principalmente por una mezcla de tranquilidad y estímulo en mayor o menor

medida, y esta existencia feliz sí se da en muchas personas. Con cierta capacidad tanto intelectual como moral, los humanos pueden alcanzar un modo de vida de la que se puede predicar la felicidad, siempre y cuando puedan escapar de las grandes desgracias de la vida. La proporción de tranquilidad y estímulo dependerá de los caracteres, los que desean mucha excitación soportan más cantidad de dolor y algunos de ellos llegan a encontrar insoportable toda tranquilidad. Los más indolentes, en cambio, persiguen sobre todo el reposo, huyendo de toda excitación. Además, en su análisis de la posibilidad de la felicidad, el filósofo británico encuentra dos condiciones necesarias para llevar una existencia feliz: superar el mero egoísmo y desarrollar en la medida de lo posible las capacidades intelectuales, pues ambas cualidades despiertan el interés por la vida y la muestran como algo apetecible de suyo.

Mill, expone su teoría de la justicia cuando responde a la objeción de que «la justicia es una consideración moral independiente de la utilidad y a menudo en conflicto con ella» (Mill, 1864, cap. V). En opinión del filósofo, sin embargo, la justicia es una parte importante de la utilidad y «lo que es moral en el sentimiento de justicia depende de la utilidad» (*Ibid*.). Así pues, la justicia es una parte importante de la utilidad. Para determinar en qué consiste la justicia, el filósofo analiza acciones y disposiciones humanas que se tienen por justas: «hay varios modos de acción y disposición de los asuntos humanos que los clasifican […] como justos o injustos» (Mill 1864, cap. V, 64). Por ejemplo, se considera injusto privar a cualquiera de su libertad, propiedad, o cualquier otra cosa que le pertenezca por ley; es justo respetar los derechos legales, injusto violarlos; es también justo que cada persona obtenga lo que merece, es injusto romper los compromisos con los demás. Y concluye que el elemento primitivo, en la formación de la noción de justicia, fue la conformidad con la ley.

4.2.2. La justicia

Luego pasa a considerar qué añade el deber moral a cualquier otro tipo de obligación: ¿qué distingue la obligación moral de la

obligación en general? La idea de merecer o no merecer castigo está en la base de las nociones de lo justo y lo injusto. Denominamos una conducta injusta o justa en el caso de que la persona deba o no deba ser castigada por ella, y pensamos que sería justo o solo deseable dependiendo de que queramos ver a la persona en cuestión obligada o solo persuadida a actuar de esa manera. Esto es lo que separa la moral de la conveniencia o interés. Luego se propone averiguar qué distingue la justicia de las otras formas de moral

El rasgo distintivo de la justicia es que sus deberes poseen un derecho personal correlativo en algunas personas o persona. «En nuestro examen de las diversas acepciones de justicia, el término parece generalmente implicar la idea de un derecho personal una demanda de parte de uno o más individuos, como la que la ley da cuando confiere una propiedad u otro derecho moral a nuestra generosidad o beneficencia» (Mill, 1864, cap. V, 72). Este rasgo —un derecho de alguna persona correlativo a la obligación moral—, constituye la diferencia específica entre justicia y la generosidad o beneficencia. «Justicia implica algo que no solo es justo hacer e injusto no hacerlo, sino que alguna persona pueda reivindicar de nosotros como un derecho moral. Nadie tiene un derecho moral a nuestra generosidad o beneficencia, porque no estamos obligados a practicar esas virtudes hacia cualquier individuo dado (Mill, 1854, cap. V, 75). Cuando se trata de un derecho se trata de justicia, no de beneficencia

¿Qué significa tener un derecho?: «Cuando llamamos a algo un derecho de la persona, queremos decir que tiene una pretensión válida sobre la sociedad para que le proteja en la posesión de ello, por la fuerza de la ley o por la de la educación o la opinión» (Mill, 1864, cap. V, 80-81). Después de definir qué es un derecho, introduce el principio de utilidad y lo relaciona con los conceptos de justicia: «Tener derecho es entonces tener algo cuya posesión debe garantizar la sociedad. Si alguien me pregunta por qué debe hacerlo, no puedo dar otra razón que la de la utilidad general» (Mill, 1864, cap. V, 80). El carácter moral se deriva de la clase más básica e importante de utilidad, el interés que encierra es el de la

seguridad. Y este es el más básico de todos, pues sin la seguridad no está garantizado ningún otro interés: la seguridad es la condición de posibilidad de la vida humana en sociedad: «nada tendría valor para nosotros, excepto la gratificación del instante, si un momento después pudiéramos ser privados de todo al momento por cualquiera que fuera más fuerte que nosotros» (Mill, 1864, cap. V, 81).

4.3. IMPARCIALIDAD Y UNIVERSALISMO

Los filósofos utilitaristas inciden, como los de otras escuelas morales, en el significado de la conducta moral que nos introduce en un universo donde todos somos uno más a la hora de decidir y valorar nuestras acciones y las de los demás. Bentham insiste, siguiendo esta línea, en señalar que nuestro compromiso con la felicidad atañe a todos los miembros de una sociedad en la misma medida: «la obligación de cuidar la felicidad general era una obligación primordial para cualquiera y que incluye a todos» (Bentham, 1823, 35). La dimensión moral en una sociedad se hace posible por la igual consideración de todos sus miembros; en expresión de Bentham: «todo el mundo cuenta por uno, nadie por más de uno»[5], sentencia que ha sido citada en numerosas ocasiones no solo por los moralistas utilitaristas sino también de otras escuelas. Mill, a propósito de esta idea, observa que el principio de utilidad solo tiene sentido si la felicidad de una persona cuenta exactamente lo mismo que la de otra persona. Partiendo de la idea de que la norma de la ética utilitarista no se reduce a la felicidad individual del agente, sino que debe tener en cuenta la de todos los individuos implicados en las consecuencias de las acciones, Mill considera la situación o la perspectiva en que la moral sitúa al individuo cuando actúa moralmente. Ser uno entre muchos, ser uno más: «el utilitarismo exige a cada uno que entre su propia felicidad y la del resto sea un espectador tan estrictamente imparcial como desinteresado» (Mill, 1864, cap. II, 24), lo que viene a desembocar en la norma áurea de la moral, es decir, «compórtate

como querrías que se comportaran contigo», lo que lleva, a su vez, al carácter compulsorio de las normas morales y, por ende, a su universalidad.

Para llegar a este estado o modo moral de conducta, Mill considera necesario que la sociedad ejerza su influencia para facilitarlo y hacerlo posible en los individuos; en primer lugar, haciendo que las leyes y disposiciones legales acerquen el interés individual al general y que tanto la educación como la opinión ejerzan su poder para crear en las personas un nexo indisoluble entre su felicidad y la del conjunto de la sociedad, de manera que les haga pensar que solo contribuyendo al bien general se vuelve posible su propia felicidad. Por otro lado, Mill niega que los individuos, en circunstancias normales, solo actúen teniendo presente el bien de la sociedad en general. En numerosas ocasiones las personas actúan persiguiendo su propio bien, pero teniendo cuidado de que al perseguirlo no violen «los derechos, es decir, las esperanzas legítimas y autorizadas, de cualquier otro» (Mill, cap. II, 27). Solo está en manos de algunos el poder multiplicar la felicidad a gran escala, debido a su condición, y llegar a ser de este modo un «bienhechor público». Las decisiones de algunas personas, debido a su cargo y de su posición, pueden ejercer unas consecuencias sobre la sociedad en general a través de sus acciones, por lo que estas personas son consideradas de utilidad pública.

Lazari-Radek expone en su *Introducción al Utilitarismo* (escrito junto a Singer) las posiciones de Harsanyi y de Hare, que abundan en la descripción y explicación de la perspectiva moral. El primero se pregunta por el principio que un egoísta escogería para elegir una posición social, suponiendo que tuviera una oportunidad igual de obtenerla y que no supiera cuál sería su situación actual (velo de ignorancia). Y responde que no seguiría la regla maximin rawlsiana, sino que calcularía su utilidad esperada y elegiría la sociedad donde esa sea mayor, en suma, escogería maximizar la utilidad media en la sociedad, pues ese sería el modo de maximizar su propia utilidad prevista. Hare, por su parte, piensa que los juicios morales constituyen una especie de prescripción, una forma de mandato. Si

una persona dice a otra que no debe mentir, entonces está diciendo al mismo tiempo que ella misma no debe mentir. Hare piensa que los juicios morales son universalizables, esto es, que han de servir para todos, lo que de nuevo conduce a la regla de oro: «Compórtate con los demás como a ti te gustaría que ellos se comportaran contigo». Cuando alguien usa el lenguaje en modo moral, es decir, cuando expresa un mandato moral, se está comprometiendo con que ese juicio sirva para todos los casos en parecidas circunstancias. ¿Qué clase de juicios son susceptibles de este modo de universalización, de prescribirse universalmente? Los que pueden satisfacer las preferencias de aquellos que se vean afectados por nuestras acciones.

4.4. UTILITARISMO DE LA ACCIÓN, DE LA REGLA Y OTRAS CORRIENTES

Uno de los temas más debatidos dentro de la tradición utilitarista es la distinción entre utilitarismo del acto y de la regla. Mill, en cierta manera, introduce esa distinción que va a ser muy debatida en la teoría utilitarista posterior y que se anuncia en la respuesta que ofrece Mill a otra objeción relativamente común al utilitarismo. Algunos objetaron a la teoría utilitarista que no hay tiempo, antes de iniciar la acción, de calcular sus consecuencias con relación a la felicidad general. Mill responde a ello que: «La humanidad hasta ahora ha debido adquirir las creencias positivas sobre los efectos de algunas acciones sobre su felicidad; y esas creencias que se han transmitido así son las reglas de la moral para la multitud y para el filósofo hasta que logre encontrar algo mejor» (Mill, 1864, cap. II, 35). Y advierte un poco más abajo: «pero una cosa es considerar las reglas de la moral como mejorables; y otra es pasar por alto completamente sobre las generalizaciones intermedias y empeñarse en comprobar cada acción individual directamente por el primer principio» (Mill, 1864, cap. II, 35), advirtiendo de este modo los problemas que se pueden derivar de no usar las reglas de la moral cuando estamos impelidos a actuar. Según el utilitarismo del acto, una acción justa o correcta es aquella que tendría buenas

consecuencias, dadas las circunstancias en que se desarrolla la acción. De acuerdo con esta posición, se juzgaría cada acción solo en términos de sus efectos. El utilitarismo de la regla, en cambio, puede prohibir hacer algo que tenga las mejores consecuencias. Según esta concepción hay reglas útiles que, si se observan en general, faculta a la gente a predecir la conducta de los demás, así como a una comunidad a crear las mejores consecuencias. Estas reglas definen lo justo y lo injusto y deben juzgarse los actos comprobando si están de acuerdo con estas reglas morales o las transgreden. Mill piensa que a veces es necesario el bien de un acto en particular. En otras ocasiones no es necesario y basta actuar según la virtud a la que pertenece una regla determinada.

Siguiendo con este debate, como ya indicamos, los utilitaristas centran su atención en consecuencias como el placer o el dolor, la felicidad y la desdicha, o la satisfacción o frustración de las preferencias. «Pretenden maximizar los beneficios netos de las consecuencias buenas, después de restar las malas» (Singer, 2004, 269). Pero para el utilitarismo de la regla no hay que promover las acciones que causen mayor bien al mayor número, sino las reglas que producen dicha consecuencia. En todo caso, las únicas bases racionales para nuestra obediencia a las distintas reglas morales son los beneficios que esto nos proporcionará a nosotros, a otras personas y a la sociedad entera (Harsanyi, 1999). El utilitarismo, en sus versiones de la regla (Harsanyi, 1999, 23) considera que los seres humanos tienen dos preocupaciones básicas —y racionales —: una es su propio bienestar y la otra es el bienestar de los demás, empezando por los más cercanos. Las reglas morales óptimas son aquellas que sean capaces de producir los máximos beneficios a la sociedad, juzgada desde un punto de vista moral, equitativo e imparcial. En términos técnicos, las reglas morales óptimas serían aquellas que maximicen la utilidad social esperada —principio de la utilidad social—. La utilidad social sería la media aritmética de los niveles de utilidad de todos los individuos de una sociedad, aunque algunos utilitaristas la definen como la suma de los niveles de utilidad. En suma, para el utilitarismo de la regla una acción moralmente correcta es aquella que concuerde con un código moral

óptimo; un código óptimo es aquél que nos produciría el máximo nivel de utilidad esperada, si fuese cumplido por todos los miembros de la sociedad, o al menos por los más responsables.

Hay otras versiones del utilitarismo además del clásico hedonista. Una de ellas es el consecuencialismo de la preferencia, como es el caso de Hare, que mantiene que la acción correcta es la que más satisface, globalmente, las preferencias de todos los que resulten afectados por nuestras acciones, con el objetivo de maximizar el bienestar, entendido como la máxima satisfacción de nuestras preferencias. El universalismo pluralista, en cambio, admite que hay varios valores o bienes intrínsecos además del placer, como pueden ser la belleza, el conocimiento, la libertad, etc., tal como defienden los consecuencialistas pluralistas. Contrariamente a lo que piensan los consecuencialistas de la preferencia, los pluralistas creen que estos valores son intrínsecos y no dependen de la preferencia de los individuos. Pero Mill piensa, por ejemplo, en la libertad como un valor, no por sí misma, sino como un elemento necesario para el desarrollo del individuo que quiere alcanzar una vida feliz.

4.5. CÓMO MEDIR LA FELICIDAD

Si lo que justifica la acción moral estriba en el placer que puede generar en las personas afectadas, uno de los primeros problemas a los que se enfrentó la teoría utilitarista fue el de la definición del placer y, después, el de la medición de la cantidad de placer. Según el utilitarismo, tenemos que obtener el mejor resultado, la mayor cantidad posible de felicidad; por ello, deberíamos ser capaces de medir cantidades de estos estados mentales. Edgeworth, a finales del siglo XIX Concibió un hedonímetro, es decir, un mecanismo que pudiera medir la cantidad de placer. Midiendo las unidades de placer que podría provocar una decisión en cada individuo, luego se podrían multiplicar las diversas cantidades por el número de individuos. Este intento de medir la felicidad abocó naturalmente a un fracaso y no hubo más intentos de construir un dispositivo semejante. Pero métodos para indicar la felicidad en personas,

sociedades, clases sociales, países, etc., se han multiplicado en nuestros tiempos. Así, a Daniel Kahneman se le ocurrió que la gente pudiera poner en el móvil un número para indicar la intensidad de su felicidad; de este modo, era posible conocer el grado de felicidad en los individuos en diferentes momentos. También se han usado diferentes medidas para comparar los beneficios de las diversas medidas de salud adoptadas y así tener un fundamento para poder elegir qué medidas tomar en la política sanitaria. Se trata del AVAC, es decir, años de vida ganados ajustados por calidad de vida (en inglés, QALY, *the Quality-Ajusted Life-Year*). El AVAC es una unidad de medida de las preferencias de los ciudadanos respecto a la calidad de vida que haya podido producir o se haya impedido junto con los años ganados o perdidos con relación a diferentes estados de salud. Así, se usa el AVAC para hacer recomendaciones en la distribución de los recursos de atención médica.

En consecuencia, si la mejor sociedad fuera aquella en la que las personas fueran más felices y sufrieran menos, la consecuencia para nuestro tema de debate es sencilla: el mejor gobierno es aquel que a través de sus políticas públicas consigue la mayor felicidad para el mayor número (*the Greatest Happiness principle*). El problema, como diría Kant, es que la felicidad humana es un estado complejo y evasivo. ¿Qué genera felicidad? Durante mucho tiempo se ha entendido que la felicidad correlacionaba con los ingresos materiales. De ahí que un buen gobierno debería preocuparse de asegurar el crecimiento económico a toda costa. Comoquiera que ese crecimiento se producía, de acuerdo con la teoría económica clásica, cuando el mercado funcionaba autónomamente, lo mejor era que el Gobierno no interviniera y dejara al mercado funcionar. Cuando se comprobaron los efectos negativos de ese *laissez-faire*, se defendió que la labor del Gobierno debería ser corregir las imperfecciones del mercado y asegurar flexibilidad y movilidad laboral. Tras bastantes años de crecimiento económico en los países más ricos, la sorpresa ha sido que la mayor riqueza no correlaciona con mayor felicidad (Brickman y Campbell, 1971; Easterlin, 1974; Hirsch, 1977). Una vez superado el ingreso de subsistencia, la obtención de felicidad no está vinculada

ineludiblemente a una mayor riqueza, hoy podemos afirmar que hay otros factores mucho más importantes (Haller y Hadler, 2006). Más aún, la propia dinámica de la sociedad de mercado, con el desarrollo del individualismo y la entronización del egoísmo ensimismado, genera insatisfacción y reduce nuestras posibilidades de felicidad (Hamilton, 2006).

La investigación social a través de las encuestas y la neurociencia, con el monitoreo del cerebro, nos permiten hoy medir la felicidad con bastante validez y fiabilidad. Los estudios empíricos llevados a cabo parecen indicar que los siete grandes factores que más afectan al bienestar subjetivo son (Layard, 2005): relaciones familiares, situación financiera, trabajo, comunidad y amigos, salud, libertad y valores personales. En suma, la ciencia de la felicidad avanza y ahora la clave para el buen gobierno, desde esta perspectiva utilitarista, debe ser analizar todos los factores que realmente correlacionan con felicidad e infelicidad y trabajar sobre ellos para asegurar un bienestar social (*social welfare*) mayor y más equilibrado (Bruni y Porta, 2005).

4.6. UTILITARISMO Y GOBIERNO

Todo ello, de cara a las políticas y decisiones públicas, nos marca unas pautas, como, por ejemplo (Layard, 2005). 1. La política económica cuyo objetivo último sea mejorar los niveles de felicidad tendría que buscar el pleno empleo, pero con una disminución de la jornada laboral, aunque ello se traduzca en crecimientos inferiores en la cifra del PIB y en la productividad por empleado. 2. Las medidas de «apoyo a la familia» y las de ayuda a los dependientes son esenciales para lograr familias armoniosas que nos aporten felicidad. 3. Es necesario consolidar un sistema educativo menos obsesionado por la idea de que la vida es una lucha competitiva y que asuma y promueva, en la teoría y en la práctica, valores como la confianza, la solidaridad y el altruismo. 4. Hay que promover buenas políticas sanitarias, sobre todo aquellas que disminuyan el nivel de sufrimiento de los enfermos mentales. 5. Hay que reconocer

el papel de los impuestos en la consolidación de sociedades solidarias, que limiten «la carrera de ratas» en que se ha convertido nuestra sociedad. 6. Hay que eliminar la paga por rendimiento pues destruye lazos solidarios y no mejora la productividad. 7. Es preciso limitar la movilidad laboral, que destruye los lazos comunitarios y fomenta la delincuencia. 8. Es esencial reducir la desigualdad.

Se ha demostrado con abundantes datos que la desigualdad es productora de baja calidad en las relaciones sociales (Wilkinson y Pickett, 2010). Así, en los Estados más desiguales de Estados Unidos, entre el 35 y el 40 % de la población reconoce que no confía en los otros, mientras que en los Estados más igualitarios se sitúa en el entorno del 10 %. La violencia y la competición por el «estatus» son también mayores en los países más desiguales. Los efectos de la desigualdad sobre la salud, además, son demoledores. Cuanto mayor es la desigualdad y mayores diferencias de estatus existen, mayor es la amenaza de evaluación, la inseguridad de estatus y la competitividad individualista. Todo ello genera infelicidad. La consecuencia no es que todo tipo de política que persiga la igualdad genere felicidad. Pero sí existen datos que nos indican que ciertas sociedades que tienen un modelo de Estado de bienestar, con unas características comunes y bastante identificables —«*the universal welfare state*» (Esping-Andersen, 1990)—, son también los que tienen los mayores niveles de felicidad y de igualdad en el planeta (Paceck y Radcliff, 2008). En suma, que el Estado de bienestar universalista genera igualdad económica y social, equidad y sentido de pertenencia y todo ello, unido a la alta confianza intersubjetiva generalizada y la baja corrupción, genera felicidad (Rothstein, 2010).

La Administración pública, por su parte, ha estado muy influida por la ética utilitarista (como veremos en el capítulo III). Principios como el de la jerarquía, la separación de política y administración, o el de la eficacia conectan con una ética utilitarista (Ventriss, 1991). El bien podría definirse como el mayor bien para el mayor número, y lo que debe hacer la Administración es buscar el método adecuado para poder llegar a tal fin. Aceptando este principio, los valores del *ethos* burocrático se evalúan en relación con objetivos racionales y

finalistas y se ponen a su servicio, integrándose verticalmente (Pugh, 1991). Este modelo ha demostrado sus debilidades, aunque también tiene ventajas muy destacables. En teoría da respuestas a todo problema: cumplir las órdenes, someterse al derecho, analizar beneficios y costes y buscar la eficiencia. Pero en términos generales, al utilitarismo se le critica que, por muy respetuoso que sea de la regla, los sacrificios que se pueden imponer sobre ciertos miembros de la comunidad en aras del bienestar colectivo pueden no ser equitativos, aunque con ello se maximice tal bienestar. También se le critica porque los cálculos de utilidades y de bienestar son siempre discutibles, la tendencia es a dar más peso a aquellos intereses más cercanos al evaluador; por otra parte, al final hay que dar un coste monetario a cada opción y hay algunas que son más fáciles de calcular que otras, con lo que suelen ser preferidas; otro aspecto discutible es la dificultad de hacer cálculos de futuro y considerar todas las posibles ramificaciones y efectos imprevistos de la acción.

4.7. El sacrificio de la minoría

En todo caso, parece que el utilitarismo ha superado dos de las críticas más consistentes que se le hacían: la de que no era capaz de definir rigurosamente la felicidad y la de que no sabía cómo medirla. No obstante, a nuestros efectos, sigue latiendo el problema de qué pasa cuando existe conflicto de intereses y la felicidad de la mayoría se consigue con el sacrificio de derechos básicos de la minoría. ¿Cuál es el límite en el sacrificio en beneficio de la mayoría? Un ejemplo muy actual puede ayudarnos a entenderlo; Imaginemos que la expulsión de un grupo minoritario de una sociedad (como los gitanos de origen rumano en Francia o los inmigrantes hispanos en Arizona) puede acarrear una satisfacción mayor, considerada la sociedad en su conjunto. También, en una situación de pandemia, podría considerarse que preocuparse de personas muy mayores de edad o con enfermedades que las hace muy débiles frente al virus es un esfuerzo que tiene más costes

globales que beneficios, de ahí que lo mejor sería su aislamiento y olvidarse de emplear recursos en ellas, centrándonos en el mantenimiento de la actividad productiva y en las personas más útiles económicamente a la sociedad. Desde el punto de vista utilitario podría estar justificada esta selección, pues la suma de satisfacción general sería mayor en este caso, aunque fuera a costa de la violación de derechos básicos de ese grupo minoritario. Desde esta perspectiva, serán racionales —es decir «buenas» racionalmente— todas las acciones que nos aseguren seguridad y bienes económicos, máxime en estados de crisis o de temor colectivo, pues aportan felicidad colectiva. Los medios pueden no importar si el fin se consigue.

Otro peligro del utilitarismo es su posible fusión con el ideal del gobierno autoritario-tecnocrático; en él, la política se somete a los dictados de una razón instrumental que no admite participación ciudadana, ni discrepancia en torno a valores. Buen gobierno sería, en este caso, el que gobierna efectivamente, el que controla su sociedad a través de los instrumentos técnicamente más útiles y le aporta soluciones que generan felicidad científicamente medida. El problema con estas versiones de buen gobierno es que busca una legitimidad de *outputs* pero obvia la legitimidad de *inputs* (Goodin, 2003). No estamos ante el relativismo del poder por el poder, pero sí ante un poder que obvia la libertad y el principio de autonomía. En una de las últimas reuniones anuales del Congreso Nacional del Pueblo en China se estableció un programa a cinco años con el objetivo de lograr una China feliz. Los índices de felicidad en las regiones y municipios empiezan a ser uno de los criterios de éxito gubernamental en la potencia asiática. Lo preocupante éticamente es que estas versiones autoritarias de un utilitarismo mal entendido podrían tener un apoyo ciudadano en ciertas circunstancias.

4.8. Los dilemas morales

Ya hemos visto que se ha acusado al utilitarismo de que en ocasiones acepta y promueve acciones que sean contrarias a

normas morales si ello conlleva unas mejores consecuencias, como en el caso más arriba expuesto de no respetar algún derecho de alguna minoría para satisfacer a la mayoría. Sin embargo, en algunas situaciones nos vemos envueltos en una situación que comporta una disyuntiva cuyos términos encierran un daño moral, de manera que nuestra elección, sea cual sea, está condenada a quebrantar alguna norma moral: son dilemas morales, que en el desarrollo del rol del funcionario o del político pueden aparecer con cierta frecuencia. Un dilema moral participa de la forma general del concepto de dilema en lógica. El dilema es una alternativa de dos elementos, de cada una de los cuales se deriva la misma consecuencia, es decir, escoja A o B siempre voy a obtener el mismo resultado. Trasladado a la moral, la persona que debe decidir tiene razones morales para realizar cada una de las dos acciones, pero no puede realizar ambas a la vez ni puede evitar la elección. Es una alternativa de cuyos dos elementos se deriva un mismo resultado, que, en el ámbito que nos ocupa, es un mal moral, expresado como la violación de una regla moral, o daños a personas como consecuencia de haber decidido un curso de acción. Haga lo que haga el agente, ante un dilema moral, está condenado a no hacer algo que debe hacer, es decir, a hacer algo mal.

Los dilemas morales son abundantes en la ficción —en la literatura, el teatro y el cine—, así como en el ensayo. La tragedia griega nos proporciona algunos dilemas a los que la posteridad se ha referido con frecuencia. Por ejemplo, en Antígona de Sófocles, Polinices muere en la lucha intentando arrebatar el trono de Tebas, muere en la batalla y Creonte, el gobernador de Tebas, prohíbe que le den sepultura. Antígona, hermana de Polinices, se encuentra ante la disyuntiva de dar sepultura a su hermano o dejar su cuerpo insepulto. En el primer caso, si decide enterrar a su hermano, estaría desobedeciendo una ley de la ciudad de Tebas; en el segundo, si cumple la ley de Tebas, estaría faltando a su deber de hermana de procurar sepultura a su hermano. Vemos claramente cómo de los dos elementos de la disyuntiva ante la que se encuentra se deriva la vulneración de una obligación moral. Por tanto, escoja A o B siempre va a cometer una acción que supone la

violación de una norma. Por lo tanto, no va a hacer algo que debe hacer.

En el famoso dilema del tranvía, propuesto por Phillippa Foot, se nos da la opción de modificar la situación mediante el accionamiento de la palanca que provoca el cambio de las vías del tren o dejar la situación tal como nos la ofrecen sin introducir por nuestra parte ninguna modificación. En principio, hay un tranvía que circula por una vía en la que más adelante se encuentran siete operarios realizando obras de mantenimiento, de forma que el tranvía, si nadie lo impide, acabará arrollando y matando a estos trabajadores. Sin embargo, una persona está colocada junto a la palanca que, al usarla, puede provocar que el tranvía cambie de vía y vaya por la que está trabajando un solo operario, de modo que, si elige accionar la palanca y provocar que el tranvía cambie de vía, el resultado será la muerte de una persona en lugar de las siete que están trabajando en la vía por donde, si no hay ninguna modificación alguna, va a pasar el tranvía. La cuestión que se plantea es imaginar que uno ocupa el lugar de la persona que está junto a la palanca y debe decidir si la acciona o no la acciona. Lo que confiere a la situación el carácter de un dilema es que se escoja cualquiera de las dos opciones va a provocar en cualquier caso un daño moral, o visto desde otra perspectiva, vamos a quebrantar una ley moral. Si no accionamos la palanca, van a morir siete personas. Y pensamos en general que tiene carácter de ley moral aquel mandato que nos ordena evitar la muerte de gente inocente si ello está en nuestras manos. Si, en cambio, accionamos la palanca, entonces vamos a provocar la muerte de un hombre inocente que en el caso de que no hubiéramos intervenido habría seguido con vida. Y también estaríamos de acuerdo en reconocer como una ley moral la que nos prohíbe realizar una acción que provoca la muerte de un ser humano. Cuando se pregunta a un grupo de personas qué harían en esa situación, siempre hay una mayoría que optaría por accionar la palanca. ¿Qué significado se puede dar a esta elección? Lo que determina que esa mayoría opte por actuar es el resultado de la acción, es decir, sus consecuencias; accionando la palanca se va a producir una muerte en lugar de las siete que resultarían de no

accionarla, de modo que la consecuencia es mejor y preferible. Sin embargo, cuando se pregunta al mismo grupo si para salvar a esas siete personas, en lugar de accionar la palanca, tuvieran que lanzar a una persona obesa desde un puente, de modo que su caída sobre la vía provocara la detención del tranvía con lo que se salvarían esas siete personas, hay una mayoría de individuos que prefieren no lanzar a esa persona a pesar de que actuando así van a perecer siete personas y las consecuencias son, por tanto, peores. Hay una diferencia clara: accionar una palanca no se considera un acto violento, tirar a una persona a la vía sí lo es. De este modo, tanto las normas como las consecuencias tienen un peso a la hora de decidir qué curso de acción tomar en un conflicto o en un dilema moral. Desde un punto de vista empírico, se puede observar que hay individuos que tienen en cuenta, sobre todo, los resultados de las acciones, otros que tienen en cuenta las consecuencias a la hora de decidir siempre que no suponga ejercer violencia sobre alguien, y, por último, hay un tercer grupo a los que las consecuencias no modificarían en ningún caso su elección: ni accionarían la palanca ni lanzarían a la vía a la persona que está sobre el puente.

A veces, si se tienen en cuenta las consecuencias, es posible que el final de nuestra deliberación sea elegir una acción que en principio pueda estar contra una norma, lo cual, al parecer, para algunos queda por eso mismo invalidada. Pero no hacer nada para evitar una masacre de ciudadanos inocentes tampoco está de acuerdo con las reglas morales, ni con los deberes de un político que sirve a un Estado entre cuyas primeras obligaciones, si no la primera, es garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Un ejemplo muy actual también es el de los secuestros de aviones con fines terroristas. En muchos países está regulado que, en caso de que se conozca que un avión ha sido secuestrado y puede utilizarse como arma de destrucción masiva, las fuerzas armadas deben derribarlo. En Alemania se aprobó una norma para autorizar esta decisión en situaciones de riesgo grave para la seguridad y el bienestar general. Pero la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 15 de febrero de 2006 la declaró inconstitucional por vulnerar el derecho fundamental a la vida y la garantía constitucional de la

dignidad humana, en la medida en que resulte afectado algún inocente.

En suma, los dilemas morales acaecen a lo largo de nuestra vida inevitablemente, y en el ejercicio de ciertas profesiones, estas situaciones se pueden producir con más frecuencia que en otras. Hay dilemas que están asociados a los roles que se desempeñan en los trabajos. Así hay algunos que surgen por la práctica de la política o de la administración. Sandel, al tratar del problema de las manos sucias, que se tratará en el próximo capítulo, plantea el caso de un político que se encuentra ante la situación de que hay un terrorista encarcelado y que muy probablemente conoce datos sobre la próxima ejecución de un atentado terrorista por parte de su organización, en el que van a morir y resultar heridos cientos de personas. Si se llega a conocer esos datos, a través de la tortura del terrorista encarcelado, el político en cuestión puede evitar una masacre. En este caso el conflicto surge al enfrentar el deber, no torturar, por un lado, y el deber de garantizar la seguridad y la vida de la población por otro. Junto al conflicto de los deberes, también se consideran en este caso las diferentes consecuencias que se derivan de tomar una decisión u otra. Si se garantiza el derecho de no ser torturado al terrorista, es muy posible que se pierdan multitud de vidas y que mucha gente quede herida de gravedad. En el papel del político, en un régimen democrático que garantiza los derechos de los individuos, está incluido el deber de no torturar y el de garantizar la vida de sus ciudadanos. Algunos objetan al utilitarismo que este es incapaz de decirnos qué actos son correctos y cuáles no, pues si, debido a actuar para obtener mejores consecuencias, torturar a una persona es la acción correcta, entonces está contra la norma de que torturar es algo incorrecto. También es verdad que en general se piensa que las normas pueden tener excepciones y que un terrorista puede ser privado de ese derecho, como cualquier persona que realice una actividad delictiva puede ser privado de su derecho a la libertad.

En *Los hermanos Kamarazov* de Dostoievski, Iván desafía a su hermano Alyosha exponiéndole el siguiente caso: «imagina que estás creando una fábrica del destino humano con el objeto de

hacer felices a los hombres al final, dándoles la paz y el descanso por fin, pero que era esencial e inevitable torturar hasta la muerte solo a una diminuta criatura —golpeando el pecho de ese niño con el puño, por ejemplo— y fundar ese edificio sobre sus lágrimas no vengadas, ¿consentirías ser el arquitecto con esas condiciones? Dímelo y dime la verdad». En este caso es más difícil decir que estamos ante una excepción a la regla, pues a quien se tortura y se mata es a un niño inocente; también es verdad que solo es un caso hipotético llevado al extremo justamente para convertir el conflicto en algo insoluble, de manera que quien justifique la acción por las consecuencias, estaría aceptando la tortura de un inocente que difícilmente se podría considerar una excepción a la regla. Por otro lado, hay que pensar también que, en la versión del utilitarismo de la norma, los actos de los individuos se juzgan no por sus consecuencias, sino por su conformidad a la regla de la que se derivan las mejores consecuencias, con lo cual un utilitarista de la regla no torturaría, pues la regla de permitir la tortura puede generar mayores daños que beneficios, sobre todo cuando se generaliza y se permiten los abusos por las fuerzas del orden. En cualquier caso, uno de los rasgos que caracterizan a los actos y decisiones de la política y de la administración pública es que sus consecuencias, contrariamente a nuestras decisiones en la vida privada, afectan a un gran número de personas. Y como esas decisiones atañen a la vida de muchos individuos de diferente manera, algunas se van a sentir beneficiadas y otras perjudicadas, por ello es más necesario que en otros ámbitos tener presente sus consecuencias antes de decidir un acto de tipo político o administrativo.

4.9. LAS CONSECUENCIAS INDESEADAS

Pero lo que parece evidente, en definitiva, es que tanto utilitaristas como no utilitaristas, aparte de su adscripción teórica, estamos abocados a tomar en nuestras vidas decisiones en las que está comprometida la felicidad de gente afectada por nuestra elección, lo cual es un elemento que no podemos permitirnos

ignorar desde un punto de vista moral. Naturalmente, a veces puede haber consecuencias ocultas y no deseadas. La sensación humana de dominio sobre el universo, al creer tener un conocimiento suficiente para influir en nuestro entorno, según su voluntad para mejorar las condiciones de vida y conseguir beneficios, lleva de hecho a situaciones desconocidas ante las que ese supuesto dominio empieza a tambalearse y las dudas a invadir esa seguridad absoluta que hacía del universo un juguete en las manos humanas. De hecho, la idea de que hemos generado una sociedad del riesgo con tanto avance tecnológico, una máquina tan sofisticada que no podemos controlarla, está muy presente desde que Beck popularizó esta teoría.

En ocasiones, a pesar de creer conocer abundantes datos de una situación, y de tomar una decisión basándose en esa información, puede ocurrir que la decisión elegida no alcance los resultados esperados, pero alguien que tenga en sus manos una imagen clara de la situación en que se encuentra y que pueda decidir según esos datos para lograr un resultado deseado, no va a renunciar a todo ello para tomar, en su lugar, una decisión a ciegas, aunque siempre haya un margen de error a pesar de todo su conocimiento. Y por supuesto, como escribe Bentham, «no es de esperar que este proceso deba ser estrictamente considerado previamente a todo juicio moral, o a toda operación legislativa o moral» (Bentham, 1879, 31). Pero a pesar de todo, como sigue diciendo el propio Bentham, se puede tener siempre que sea posible en cuenta, y cuanto más cerca esté del proceso que se sigue regularmente, más se aproximará a la exactitud. Además, en muchas situaciones se puede saber qué tipo de acciones pueden tener las mejores consecuencias.

4.10. Aplicaciones del utilitarismo a la toma de decisiones

Un rasgo común de los filósofos utilitaristas es que no solo han desarrollado una teoría sobre la moral, sino que además han intentado aplicar sus convicciones a la sociedad, de modo que se

alcanzara el objetivo de su doctrina: la mayor felicidad posible. Ya Bentham tuvo esta perspectiva del utilitarismo desde el comienzo de su relación con la moral, con la mirada puesta en las reformas de la sociedad; las decisiones y acciones de las autoridades y, en menor medida, aquellos que implementan sus decisiones, es decir los funcionarios, en la praxis del desempeño de sus funciones, tienen consecuencias sobre un mayor o menor ámbito de la sociedad, por lo que en este caso, la perspectiva de la felicidad general es imprescindible en la toma de sus decisiones, como acabamos de decir.

Para Bentham, el principio de utilidad: la producción de la felicidad y la eliminación de la desdicha ha de ser la norma para el juicio que determina si la acción es justa o correcta y para la crítica de las instituciones sociales, políticas y legales. Bentham fue el primero que intentó construir un sistema moral y legal sobre esta base, y sobre la cual se levantó el movimiento reformista del siglo XIX. Asimismo, en algunos de los escritos que se han recuperado del filósofo, se puede apreciar su defensa de la homosexualidad basándose en los principios utilitaristas y en la convicción de que la sociedad no debe entrar en la vida privada de la persona siempre y cuando su conducta no implique un daño a los demás, por lo que las diferentes tendencias en la práctica sexual no deben castigarse a no ser que causaran algún daño a los demás. Por ello, compuso algunos escritos donde defendía la libertad sexual. Por otro lado, pasó la última parte de su vida intentando implementar un ideal de código legal en algunos países, como Portugal, cuyo gobierno liberal estuvo a punto de adoptarlo. También promovió, como posteriormente hiciera Stuart Mill, disposiciones legales para proteger a los animales, mejorar la vida de los prisioneros y para aliviar la dureza de las condiciones de vida de la gente que vive en la pobreza. Por su parte, John Mill, el padre del autor de *Utilitarismo*, aplicó los principios Benthamitas a la crítica del gobierno, educación, libertad de prensa y a la política colonial. También impulsaron los utilitaristas clásicos el reconocimiento de los derechos de la mujer, como el derecho al voto, a seguir teniendo propiedades cuando

llegaban al matrimonio, etc. Mill, en su célebre libro, *El sometimiento de las mujeres*, aboga por una relación de igualdad entre los miembros de un matrimonio, lo que tuvo oportunidad de llevar a cabo cuando se casó con Harriet Taylor Mill. Siguiendo la línea de Bentham, también aplicó la teoría utilitarista para defender cambios en las costumbres y en las instituciones. En *Sobre la libertad* emplea su munición argumentativa contra el estado totalitario; la sociedad, argumenta, no debe entrometerse en la vida de la gente si su conducta no daña los «intereses legítimos de los demás». Las ideas de que el gobierno debería legislar en favor de los intereses de las clases trabajadoras y que la participación política hace que la gente se comprometa más con los asuntos sociales aparecen en *Sobre el gobierno representativo*. Su ética es un instrumento para reformar las prácticas sociales existentes y lograr así una sociedad más justa donde se suprima progresivamente el dolor y se aumente la felicidad de los miembros de esa sociedad.

Las cuestiones sociales suelen presentar dificultades, pues la aplicación de una medida política puede contribuir, en ocasiones, a que cierta parte de la población mejore su situación y otra, en cambio, empeore. Se trata de conseguir un incremento del bienestar neto. Sin embargo, no siempre está justificada la aplicación de la medida, puesto que en ocasiones hay que analizar de nuevo si el empeoramiento de la situación de una minoría está justificado por la mejora de una mayoría y considerar hasta qué punto se respetan o no derechos que de ningún modo pueden ser cercenados. Cuando la aplicación de una medida contribuye a reducir el sufrimiento de la población y apenas lo aumenta en algún miembro de ella, entonces no hay duda de que su implementación es una garantía de su bondad.

Una de las aplicaciones tradicionales, cuya discusión continúa en la actualidad, de la moral utilitarista es la eutanasia activa, que ha sido defendida frente a la idea de que quitar la vida de una persona es siempre inmoral. Sin embargo, en el debate de las sociedades modernas cada vez hay un sector más amplio de la población que no solo opina que la eutanasia activa puede permitirse, sino que las leyes que impiden que se lleve a cabo, basándose en la norma que

impide siempre matar, aparece más bien inmoral, debido a que se obliga a sufrir a una persona cuyo deseo es no sufrir más. No se trata de juzgar qué papel adopta el médico para acabar con un sufrimiento no querido, sino en centrarse en el hecho mismo de un sufrimiento de una persona que no tiene capacidad para acabar con su vida y solo desea el fin de un dolor. Naturalmente que siempre hay que asegurarse de que se dan las condiciones para la eutanasia defendible desde un punto de vista moral y evitar de ese modo abusos que solo enmascararían un vulgar asesinato. Otro aspecto que tradicionalmente ha tratado la escuela utilitarista es la ética animalista. Bentham escribe que los humanos no tienen razones para abandonar a los animales al «capricho de su torturador». «La pregunta no es ¿pueden razonar, pueden hablar?, sino ¿pueden sufrir?» (Bentham, 1879, 311). Sin duda la moral de inspiración utilitarista se ha mostrado muy fecunda a la hora de abordar múltiples cuestiones de carácter social que en numerosas ocasiones son objeto de decisiones en la práctica tanto política como administrativa.

5. LOS INTENTOS DE SUPERAR EL SUBJETIVISMO Y EL RELATIVISMO EN LA FILOSOFÍA CONTEMPORÁNEA

Dentro de los intentos teóricos de justificar una moral que sea válida y objetiva más allá de las creencias religiosas, metafísicas o científicas, cabe destacar las teorías de John Rawls y de Jürgen Habermas. Ambos tratan de justificar la existencia de unas normas válidas para todas las personas, aunque estas mantengan ideas distintas sobre los valores que deben orientar su vida. Se plantea el problema de la posibilidad de una perspectiva común desde la que cada uno pueda regular su conducta con relación a los demás. Situarse en la imparcialidad hace posible que el individuo pueda emitir juicios sobre las acciones, dejando a un lado la relación que esas mantienen con sus propios intereses. El punto de vista moral

se erige así en el fundamento desde el cual se justifican las normas o principios morales comunes a todos. Cuando tenemos que reflexionar sobre lo que es correcto hacer, es necesario que nos instalemos en esta perspectiva, el lugar desde el que podemos razonar moralmente. Ya hemos visto cómo los filósofos ilustrados del siglo XVIII, Hume, Smith, Kant, consideran a su modo la perspectiva moral, desde la cual los juicios emitidos en esas condiciones son considerados válidos, objetivos y universales.

Desde una postura, como la de Rawls o Habermas, que niega tanto el realismo como el escepticismo moral, el único modo de justificar la validez de las normas se ha de llevar a cabo mediante algún tipo de constructivismo, es decir, construyendo o reconstruyendo las normas morales siguiendo unas condiciones específicas que nos aseguren su universalidad y objetividad. Esta necesidad se hace más evidente si se tiene en cuenta que hay que justificar los principios de justicia para personas que se consideran libres e iguales y que sostienen, al mismo tiempo, diferentes concepciones del mundo y del bien. Al no haber objetos morales, tal como defienden los intuicionistas, y al no existir una autoridad moral o religiosa, pues las concepciones del bien y del mundo son plurales, sobre los que edificar los principios objetivos y válidos, se impone la tarea de construir las normas según unos parámetros que garanticen su objetividad y universalidad.

El constructivismo responde, en palabras de Habermas, al desafío de la conciencia moderna, que se caracteriza por la posesión de un sentido de la justicia que ha de concernir a todos los miembros de una sociedad que, por otro lado, tienen diversas concepciones del mundo, diferentes perspectivas filosóficas y religiosas. Se trata de alcanzar, por tanto, una perspectiva común no ya solo entre hombres y mujeres con intereses particulares distintos, sino con puntos de vista diversos sobre cuestiones generales. La perspectiva de la justicia tendría que ser, así, independiente de la de las diversas concepciones del mundo que los ciudadanos hacen suyas.

En su primera formulación sobre la teoría de la justicia, John Rawls elabora una posición desde la que sea posible construir principios imparciales y equitativos, que regulen una sociedad de hombres iguales y libres y que aspiran a ser reconocidos de un modo general. Según Habermas, en las deliberaciones prácticas que se realizan desde un punto de vista común, los intereses particulares que entran en la deliberación «cambian su papel y su significado en el curso de la argumentación» (Habermas, Rawls, 2000, 155) de manera que puedan ser aceptados por los sujetos implicados en la deliberación con buenas razones y pasen así a tener un carácter vinculante. Esta deliberación se distingue tanto de la razón instrumental como de la razón teórica. El punto de vista moral construido por Rawls es la conocida posición original, desde la cual, piensa Rawls, es posible llegar a un acuerdo sobre los principios morales que han de regir una sociedad entre los representantes de personas iguales y libres, es decir, de personas que pertenecen a una sociedad democrática. Se trata, entonces, de establecer las condiciones, que estamos dispuestos a admitir, reguladoras de nuestra conducta hacia los demás. Dichas normas deben ser válidas para todos los miembros de una sociedad democrática, independientemente de las adscripciones filosóficas, religiosas de sus miembros. El punto de vista moral propuesto por Habermas se distingue de los pensadores de la Ilustración en que el procedimiento por el que se construyen las normas no está limitado por el ámbito subjetivo de una persona, sino que es concebido socialmente, como el resultado de un acuerdo conseguido por varios individuos que deliberan sobre cuáles deben ser los principios de justicia. Es decir, el resultado de sus deliberaciones han de ser sometidas al juicio de los demás participantes, con lo que el espacio de la subjetividad es sustituido por el de la intersubjetividad.

5.1. JOHN RAWLS: TEORÍA DE LA JUSTICIA COMO EQUIDAD

5.1.1. Primacía de la justicia

Que sean necesarias normas que regulen la conducta entre los miembros de una sociedad de modo que se respeten los derechos y sus libertades parece evidente, pues es el modo en que una comunidad sea viable. Tanto es así que para Rawls la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales. Según el filósofo americano, una sociedad, por muy eficiente y bien ordenada que esté, no está legitimada si es injusta. En una sociedad justa, cada persona posee una inviolabilidad, fundada en la justicia, que ningún argumento basado en el bienestar de la sociedad puede invalidar. No está justificada, por tanto, la pérdida de la libertad de algunos para alcanzar un mayor bien. En una sociedad justa «los derechos garantizados por la justicia no están sujetos a la negociación ni al cálculo de los intereses sociales» (Rawls, 1999, 4). Así una injusticia solo es admisible si evita una injusticia mayor.

5.1.2. El papel de los principios de justicia

Una sociedad es, según Rawls, una asociación de personas que en sus relaciones reconocen ciertas reglas de conducta y actúan según ellas. Ahora bien, una sociedad presenta siempre un doble aspecto. Por un lado, tiene una dimensión cooperativa que expresa una identidad de intereses, una ventaja mutua, pues contribuye a alcanzar un bien común que mejora la vida para todos. Por otro lado, se produce también un conflicto de intereses entre los miembros de una misma sociedad a la hora de plantear el reparto de los beneficios conseguidos por la colaboración de los individuos y organizaciones de esa sociedad. Según esto, los principios de justicia tienen la función de: *a*) asignar los derechos y los deberes, y *b*) definir la distribución apropiada de los beneficios y cargas de la cooperación.

Según Rawls, una sociedad bien ordenada se define por los siguientes rasgos:

— Persigue el bien de sus miembros.
— Está regulada por una concepción pública de la justicia.

Esto supone, por un lado, que «cada uno acepta y conoce que los otros aceptan los mismos principios de justicia» (Rawls, 1999, 4) y, por otro, que las instituciones básicas satisfacen estos principios. Que todos conocen y aceptan que los demás aceptan ciertas normas de justicia significa que consideran que las normas tienen una validez general dentro de la sociedad: que hay un punto de vista común desde el que se pueden justificar las acciones que afectan a las relaciones con los demás y que se pueden también censurar. Existe, por tanto, un marco común dentro del que se regulan las relaciones que mantienen entre sí los miembros de una sociedad. La justicia hace posible que los intereses particulares sean compatibles. Como los individuos tienen intereses propios que a veces entran en colisión, es necesario que compartan una concepción de la justicia que limite y armonice la persecución individual de intereses propios. La justicia hace posible, entonces, la cooperación entre individuos con intereses propios y que se ordene adecuadamente la asociación de la que forman parte. El sentido de la justicia hace que los miembros de la sociedad no se limiten a observar sus inclinaciones propias, sino que les permite también cooperar, pues no solo se consideran «únicos», sino «uno entre muchos», según la expresión de Adam Smith.

Aunque se mantengan diversas concepciones de la justicia, Rawls piensa que lo común a todas ellas, lo que distingue a esta clase de teorías es que no se pueden hacer distinciones arbitrarias entre las personas en cuanto a sus derechos y deberes y en cuanto a la distribución de beneficios. Para que una sociedad sea viable, ha de poseer eficacia, coordinación y estabilidad, pero además sus miembros han de compartir una concepción de la justicia. Y esta última, influye, según el filósofo americano, en los problemas de eficacia, coordinación y estabilidad de una sociedad. Sin un acuerdo sobre lo que es justo es más difícil coordinar individuos y alcanzar una estabilidad en su asociación; sin un sentido compartido de justicia, se debilita la confianza mutua y crece la hostilidad y la sospecha, de manera que los lazos de la civilidad acaban por corroerse.

5.1.3. El objeto de la justicia

De muchos objetos predicamos lo justo y lo injusto: de leyes, instituciones, sistemas sociales, acciones, decisiones, personas, etc. Sin embargo, para Rawls, el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad, es decir, su constitución política y las grandes instituciones sociales y económicas: «la protección legal de la libertad de pensamiento y la libertad de conciencia, los mercados competitivos, la propiedad privada en los medios de producción y la familia monógama son ejemplos de las grandes instituciones sociales» (Rawls, 1999, 6). La razón de que la estructura básica de la sociedad sea el objeto primario de la justicia, se debe a que las consecuencias que se derivan de ella tienen un gran alcance y profundidad en la sociedad y «están presentes desde el comienzo». Los principios de justicia establecen el modo en que dicha estructura distribuye los derechos fundamentales y determina el reparto de los beneficios de la mutua cooperación. Rawls limita el alcance de su investigación a la concepción de la justicia en una sociedad limitada por otras sociedades, dejando a un lado las relaciones entre sociedades, que estudiará posteriormente en *The Law of Peoples*. Además, la investigación está acotada a los principios de justicia de una sociedad bien ordenada; se trata, por tanto, de establecer una teoría ideal que pueda luego ser aplicada a las sociedades reales, de modo que se pueda dirimir hasta qué punto esas sociedades son justas: «Hay que considerar, entonces, una concepción de la justicia social que proporcione en primera instancia una norma por la que los aspectos distributivos de la estructura básica de una sociedad tengan que ser evaluados» (Rawls, 1999, 8). Los principios de justicia son la parte más importante de esa concepción.

5.1.4. La teoría del contrato

Para alcanzar su concepción de la justicia, Rawls propone la idea del contrato social. Esta idea fue usada por Hobbes y Locke como un argumento para justificar la legitimidad del poder político y por

Rousseau y Kant como un mecanismo por el que la autoridad política pudiera legislar de un modo justo. Rawls generaliza y lleva a un mayor grado de abstracción esta idea. El objeto del contrato, en este caso, es establecer los principios de justicia que legitiman la estructura básica de la sociedad, es decir, las condiciones que estamos dispuestos a admitir en nuestra relación con los demás. Principios que personas racionales y libres aceptarían, para promover sus intereses, en una posición inicial de igualdad que definan las condiciones fundamentales de su asociación. Rawls propone que imaginemos que los que se comprometen en la cooperación social deben escoger juntos dichos principios. Del mismo modo que cada persona decide, mediante la reflexión racional, aquello en lo que consiste su bien «el sistema de fines que es racional para su propósito», varias personas deben decidir, en este caso, lo que van a considerar lo justo y lo injusto.

El estado de naturaleza de las teorías clásicas del contrato se convierte, en la teoría de la justicia como equidad, en la posición original, desde la cual un grupo de personas deben decidir los principios de justicia. Los representantes que se encuentran en la posición original deben elegir el tipo de sociedad en el que han de vivir sin conocer el estatus que van a ocupar en ella, tratando de seleccionar la mejor opción según las reglas de elección racional. Dicha posición no hay que tomarla como algo que haya existido sino solo como algo hipotético que sirve para producir la concepción de justicia. En la teoría clásica del contrato se describe la condición prepolítica de los hombres, o estado de naturaleza, para preguntarse posteriormente por las razones que les llevan a esas personas a organizarse en sociedad y los principios que habrían escogido para estructurar dicha sociedad, de modo que esos principios sirven para juzgar, legitimar o condenar, el tipo de sociedad política en el que viven. En el caso de la posición original ideada por Rawls, los principios de justicia que surgen de dicha posición sirven para evaluar en qué medida la sociedad en que vivimos es justa, hasta qué punto se ajusta o se desvía de los principios ideales de justicia.

Los rasgos esenciales en que se encuentran esas personas racionales que buscan determinar lo justo son:

— Ninguna de ellas conoce la posición que ocupan las personas representadas por ellas: clase social, sexo, raza, concepción del bien, etc. Nadie conoce tampoco su fortuna, su fuerza, su inteligencia, el sistema político de la sociedad, ni su sistema económico. A la hora de escoger los principios se encuentran detrás de lo que Rawls llama un velo de ignorancia. Esto «asegura que nadie tiene que resultar favorecido o perjudicado en la elección de principios por las consecuencias del azar natural o de la contingencia de las circunstancias sociales» (Rawls, 1999, 11). Así nadie puede ofrecer, desde ese punto de vista moral, principios que favorezcan una determinada posición, con lo que se asegura que los principios serán el resultado de un acuerdo equitativo e imparcial.
— Tienen un conocimiento general sobre la psicología y la sociología de los humanos. Conocen, por tanto, que los ciudadanos en la sociedad tienen diferentes doctrinas comprehensivas y que tienen intereses en los bienes primarios. También son conscientes de las circunstancias de la justicia, es decir, que en esa sociedad hay recursos para poder vivir mediante una adecuada cooperación, pero no son suficientes si cada uno toma lo que quiere.
— Esta situación inicial de igualdad se produce entre personas iguales y libres que son morales.

5.1.5. Los poderes morales: la racionalidad y la razonabilidad

Una persona racional «tiene un conjunto coherente de preferencias entre las opciones abiertas a él. Ordena estas opciones según el modo en que promueve sus propósitos; sigue el plan que mejor satisface sus deseos y que tiene la mayor posibilidad de ejecutarlos con éxito» (Rawls, 1999, 124). La racionalidad, por tanto, implica conseguir los propios intereses y concierne el bien de la persona, según el plan de vida escogido. Lo razonable, sin

embargo, tiene que ver con el concepto de lo justo; ser razonable implica tener un sentido de la justicia: el deseo de actuar de acuerdo con los principios que serían escogidos en la posición original. El sentido de justicia «es la capacidad de entender, de aplicar y de actuar desde la concepción pública de la justicia que caracteriza los términos equitativos de la cooperación social» (Rawls, 2005, 19). Consiste, por tanto, en el deseo de cumplir con las obligaciones y los deberes exigidos por la justicia. Racionalidad y razonabilidad constituyen los poderes morales de una persona, aquello que hace que sea moral: por un lado, la capacidad de formar y conseguir una concepción del bien y, por otro lado, la facultad de entender y actuar según los principios de justicia. Estos dos aspectos de la moralidad no son contradictorios sino congruentes. Se puede perseguir los intereses propios y al mismo tiempo respetar las reglas de justicia, pues dentro de una cooperación social bien establecida y justa es más viable conseguir esos intereses propios.

5.1.6. La posición original garantiza que los principios elegidos sean equitativos

En la concepción de la justicia como equidad, Rawls pretende construir una situación en la que las partes están situadas equitativamente, de manera que los principios a los que lleguen a un acuerdo sean también equitativos. La equidad de la situación original se transfiere a los principios acordados: «la posición original es el inicial *statu quo* apropiado que asegura que los acuerdos fundamentales que se alcancen en él sean equitativos» (Rawls, 1999, 15). Por este motivo, las partes que deben llegar a un acuerdo sobre los principios objetivos de justicia deben prescindir de todos los conocimientos de su posición en la sociedad y sobre sí mismos que sean moralmente irrelevantes para esa decisión y que puedan impedir una decisión adecuada de esos principios. Si no se escogiesen esos principios detrás del velo de ignorancia, cada uno propondría principios que fueran favorables a su situación o a sus capacidades personales. Así, como no es imposible que en la futura sociedad perteneciésemos a una minoría, evitaríamos un principio

que permitiese la opresión o la discriminación de las minorías. Como tampoco sabemos cuál va ser nuestra salud, evitaríamos, a su vez, un principio que permitiese la ausencia de un servicio médico público en esa sociedad.

El estar detrás del velo de ignorancia nos impide adoptar decisiones que beneficien o perjudiquen una situación particular y hace que adoptemos una perspectiva moral común que proteja cualquier posición en esa sociedad, pues no tenemos garantizada cuál va a ser la nuestra. El velo de ignorancia representa, entonces, la equidad entre personas morales desprovistas de las contingencias de las capacidades personales y de los papeles sociales. Se trata de averiguar qué principios se adoptarían racionalmente desde la posición original y según la teoría de la elección racional. Hay que escoger los principios sometidos a una serie de restricciones. Nadie debería tener ventajas o desventajas personales debido al azar de la naturaleza ni a las circunstancias sociales. Tampoco se deberían diseñar principios adaptados a un caso particular. Las inclinaciones particulares y las concepciones del bien de cada uno tampoco deberían influir en la elección de los principios. Hay que apartar, entonces, todo conocimiento irrelevante desde el punto de vista de la justicia.

También, dice Rawls, parece razonable, desde la perspectiva de la justicia, que las partes en la posición original sean iguales: «todos deben tener los mismos derechos en el procedimiento para elegir los principios» (Rawls, 1999, 17). Todos pueden, en tanto que personas morales, proponer, por ejemplo, aquello que les parezca conveniente. Estas condiciones, junto con el velo de ignorancia, hacen que las personas racionales escojan los principios de justicia que aceptarían como adecuados a sus intereses.

5.1.7. Equilibrio reflexivo

La concepción de la justicia no puede justificarse a partir de premisas autoevidentes, sino que su justificación se debe a un apoyo mutuo de múltiples consideraciones, de forma que todo se adapte en un punto de vista coherente. En la posición original no se

trata de negociar sobre las proposiciones que sugieran las diversas partes, que deben deliberar, en cambio, sobre qué concepción de la justicia elegirían sometidos a esas circunstancias. La lista de las concepciones de la justicia que presenta Rawls está tomada de la tradición filosófica occidental: varias versiones del utilitarismo, perfeccionismo, intuicionismo, etc.

Por tanto, para asegurar que la elección de los principios de justicia sea imparcial y equitativa, las partes están sometidas a las condiciones de la posición original y a la lista de concepciones de justicia que les son ofrecidas. En este caso, si su elección es racional, tendrá que escoger los principios de justicia propuestos por Rawls frente a las otras concepciones de justicia. La teoría de la elección racional es un conjunto de reglas, fiables en mayor o menos medida, dependiendo de las circunstancias.

«Los principios de justicia tienen que gobernar la asignación de derechos y deberes y regular la distribución de las ventajas sociales y económicas. […] Así, distinguimos entre los aspectos del sistema social que definen y aseguran las libertades básicas de igualdad y los que especifican y establecen las desigualdades sociales y económicas» (Rawls, 1999, 53). Las libertades básicas son las políticas: libertad de votar, libertad de poder ser elegido para un cargo público, así como la libertad de conciencia, de pensamiento, la libertad de expresión y el derecho a mantener propiedades, etc. Estas libertades, dice Rawls, son necesarias para que los ciudadanos sean iguales entre sí. Igualdad significa aquí que todos los ciudadanos tengan los mismos derechos básicos.

El segundo principio, en cambio, se refiere a la distribución de la riqueza y al establecimiento de las posiciones de autoridad y responsabilidad en la cadena de mando. El principio que concierne a la igualdad de derechos y libertades es prioritario con relación al que regula la riqueza y los cargos públicos. La estructura básica de la sociedad distribuye los bienes primarios, es decir, los derechos y libertades, poderes y oportunidades, ingresos y riqueza, y el autorrespeto. Otros bienes primarios como la salud y la inteligencia no están directamente controlados por la estructura básica.

5.1.8. El razonamiento que lleva a la elección de los principios

Las partes empiezan con un principio que establece la misma libertad para todos y una distribución equitativa de los ingresos. Se pueden introducir desigualdades siempre que maximicen o contribuyan a favorecer a los grupos menos afortunados. La concepción general de la justicia prohíbe, sin embargo, que se puedan intercambiar libertades básicas y beneficios económicos o sociales, es decir, no se puede renunciar a las libertades a cambio de una mejora económica. Para establecer los principios definitivos, las partes en la posición original aplican reglas de la teoría de la elección racional, una de las cuales es la llamada «maximin» (*maximum minimorum*: el máximo de los mínimos), que consiste en elegir, en una situación de riesgo, la alternativa cuyo peor resultado sea el mejor que el peor resultado de las otras alternativas. Se trata de asegurar el máximo del mínimo, es decir, de escoger el resultado cuyo mínimo sea superior a los mínimos de los otros resultados. Como la decisión de elegir los principios de justicia que han de regir la estructura de la sociedad tiene grandes consecuencias para todos sus miembros que van a vivir en ella y que el experimento es irrepetible, es racional para las partes decidirse por la regla maximin, es decir, por aquella situación en la que los menos favorecidos tengan más recursos que en cualquier otra alternativa: el velo de ignorancia impide ver nuestra futura situación en la sociedad y existe la posibilidad de que ocupemos el segmento de los menos favorecidos. Al elegir los principios de justicia se está decidiendo las condiciones fundamentales que determinarán todas las futuras decisiones en la sociedad. La igualdad absoluta no se escogería, porque aportaría menos riqueza a la sociedad. Rawls acepta la desigualdad limitada en las riquezas, puesto que es económicamente productiva y permite aumentar los ingresos de los más desfavorecidos. Por tanto, las desigualdades solo se justifican si maximizan los ingresos de los que están en el segmento económico más débil. La segunda parte del segundo principio exige, por tanto, que las desigualdades que aumentan el producto total sean en beneficio de todos, especialmente de los menos

favorecidos. Una persona racional escogería los principios de justicia en lugar del principio de utilidad, pues dichos principios aseguran que se ocupe la posición que se ocupe en la sociedad, se tendrán los derechos y los recursos necesarios para lograr los propósitos que se tienen por valiosos, para ejercer los poderes o capacidades morales, tanto la racionalidad como la racionabilidad, y preservar el sentido de autorrespeto. El principio de utilidad, en cambio, no ofrece tal garantía, al estar todo sujeto a perder derechos y riquezas si así lo requiere la mayor suma de utilidades.

5.1.9. La justicia como equidad

La teoría de la justicia como equidad se formula, según todos los requisitos anteriores, a través de dos principios:

- Primer principio: Cada persona tiene un derecho igual a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales compatible con un esquema similar de libertades para todos.
- Segundo principio: Las desigualdades económicas y sociales tienen que cumplir dos condiciones. Primero, tienen que vincularse a cargos y posiciones abiertos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y segundo, deben ser para el mayor beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad (Rawls, 2005, 291).

Estos dos principios se ordenan según un orden léxico. La prioridad de la libertad implica que las libertades básicas solo pueden restringirse por la libertad.

El primer principio es conocido como el de Igual Libertad. Dentro del esquema de libertades básicas, Rawls incluye las siguientes:

- Libertad de pensamiento.
- Libertad de conciencia, que se aplica a todas las doctrinas religiosas, filosóficas y morales.
- Libertades políticas, que requieren instituciones democráticas, la libertad de expresión.

— Libertad de asociación.
— Libertades determinadas por la libertad y la integridad de la persona.
— Derechos y libertades protegidos por la ley.

Estas libertades son básicas, pues son las necesarias para poder desarrollar los dos poderes de la personalidad moral; la racionalidad y la razonabilidad. Así, la libertad de conciencia, es decir, la libertad de equivocarse es una de las condiciones sociales para ejercer la facultad de crear una concepción del bien, y la libertad de pensamiento necesita de la libertad de asociación (Rawls, 2005, 313).

La primera parte del segundo principio es conocido como Principio de Igualdad de Oportunidades, y la segunda parte como Principio de Diferencia.

5.1.10. El argumento de la arbitrariedad

En cuanto a la distribución de los ingresos y de las oportunidades, Michael Sandel observa que la principal idea que subyace en la concepción de la justicia de Rawls es que dicha distribución «no debería estar basada en factores que son arbitrarios desde un punto de vista moral» (Sandel, 2009, 153). Uno de los requisitos que plantea el punto de vista conseguido a través de la posición original es anular cualquier contingencia o arbitrariedad moralmente hablando. Ya se ha hecho notar que las partes que han de escoger los principios de justicia desconocen lo relativo a su posición social, así como las habilidades y talentos personales, por ser irrelevantes desde una perspectiva moral. Del mismo modo, el principio por el que debe distribuirse la riqueza y las oportunidades debe prescindir de todos los elementos arbitrarios con relación a la moral.

El argumento de la arbitrariedad moral se justifica comparándolo con otras teorías que proponen diferentes tipos de distribución de las ventajas sociales y económicas. En principio, Rawls niega toda teoría que apruebe desigualdades que no redunden en beneficio de

todos (Rawls, 1999, 54), pues esta es una de las expresiones de injusticia. Las teorías que enfrenta a su propia concepción, a la que él llama igualdad democrática, son:

- Aristocracia natural, que establece una jerarquía rígida basada en el nacimiento.
- Libertad natural (libertaria): mercado libre con una igualdad y oportunidades formales.
- Igualdad liberal: mercado libre con igualdad y oportunidades justas.

En el primer caso, la distribución de riquezas se basa en un hecho totalmente arbitrario, como son las circunstancias del nacimiento de cada individuo, por lo que es injusto.

La concepción de la libertad natural no basa el reparto en el nacimiento: abre las carreras a los que tienen talentos adecuados y ofrece igualdad ante la ley. Es el libre mercado el que distribuye los ingresos y la riqueza pero, aunque supone un avance con relación al sistema de jerarquía por nacimiento, pues legalmente todos pueden competir por alcanzar la riqueza, en la práctica no hay una igualdad de oportunidades; se trata solo de una igualdad formal, y permite una distribución basada tanto en las contingencias sociales como naturales. Sandel asimila esta teoría a la libertaria. Por este motivo, no puede ser considerada justa una teoría que defiende semejante forma de repartir la riqueza en una sociedad. La igualdad liberal, que Sandel denomina, meritocrática, «trata de corregir esto añadiendo al requisito de las carreras abiertas a los talentos la condición adicional del principio de igualdad y oportunidad equitativas» (Sandel, 2009, 63). No solo deben estar abiertas las oportunidades para conseguir los puestos en la sociedad, además es necesario que todos tengan unas oportunidades equitativas. Imponiendo condiciones básicas al sistema social, se intenta debilitar las contingencias sociales y naturales en la carrera hacia los logros sociales. Así, las opciones de adquirir el conocimiento y las aptitudes dejan de depender de la clase social a la que se pertenece, de modo que la educación ofrezca para todos, las mismas posibilidades, igualando en este

aspecto las clases sociales. A pesar de que este sistema reduce las contingencias sociales, no logra mitigar el papel de las habilidades naturales en la determinación de la distribución de la riqueza. La distribución «se decide por el resultado de una lotería natural. Y este resultado es arbitrario desde una perspectiva moral» (Sandel, 2009, 64). Por esto, aunque se hayan eliminado las contingencias sociales, es fácil predecir quiénes van a llegar los primeros: aquellos a los que la naturaleza ha proporcionado más habilidades y talentos. Una sociedad de libre mercado con igualdad de oportunidades en la educación no va a provocar una distribución justa de los ingresos y de la riqueza, pues no hay ninguna razón moral para decidir dicha distribución basándose en las dotes que proporciona la naturaleza. De modo que la concepción de la justicia proporcionada por el sistema de libertad natural, como por el de la igualdad liberal, tienen el mismo defecto: están basadas en factores arbitrarios desde un punto de vista moral.

La mejor opción es la interpretación democrática, pues trata a todos como personas morales en términos de igualdad, sin tener en cuenta su fortuna social o su suerte en la lotería natural a la hora distribuir los beneficios y las cargas de la cooperación social. El principio de diferencia evita la arbitrariedad moral, pues no basa la distribución de ingresos ni en las circunstancias de nacimiento, ni en las ventajas económicas y sociales, ni en las habilidades naturales. La objeción que se le podría hacer a la teoría de Rawls es que, para llevar a cabo su teoría, habría que igualar a todos en esa sociedad, de manera que sería necesario rebajar a los que tienen unos mayores talentos naturales; sería una igualdad que se obtendría nivelando a todos, haciendo menos inteligentes a los que son más inteligentes, menos fuertes a los que poseen más fuerza. Pero lo que Rawls propone no es una igualdad conseguida a través de la nivelación, lo cual parecería absurdo incluso a primera vista. El principio de diferencia corrige la desigual distribución de dotes sin necesidad de perjudicar a los que están mejor dotados, que podrán desarrollar sus capacidades, pero teniendo en cuenta que lo que consigan los más aventajados en el mercado libre pertenece a la comunidad, o al menos no pertenece solo a ellos, sin que ello

signifique que el reparto sea totalmente igualitario, sino que toda ventaja que se le dé a ellos sirva también para los menos favorecidos, en la medida que mejora la situación de estos.

5.1.11. Mérito moral y derechos

Rawls rechaza una idea común que a veces suele ir asociada a la concepción de la justicia distributiva: la idea de que esta consista en recompensar el mérito. Su concepción de la justicia se opone a cierto sentido común que piensa que los bienes deben repartirse según el mérito. Sin embargo, el principio del mérito moral no se escogería desde la posición original, pues depende de la arbitrariedad moral: «El punto esencial es que el concepto de valor moral no proporciona un principio de justicia distributiva. Esto se debe a que solo puede introducirse después de que los principios de justicia, los deberes naturales y obligaciones hayan sido reconocidos» (Rawls, 1999, 275). El concepto de valor moral es secundario con relación a los de corrección y justicia. Solo cuando se han establecido los principios de justicia, y las reglas de juego, se pueden crear ciertas expectativas sobre lo que nos corresponde, lo que nos da derecho a ciertos bienes según esas reglas. El conflicto entre mérito moral y derechos adquiridos (*Entitlements*) subyace en muchos de los debates actuales. Se crítica, por ejemplo, que el aumento de los impuestos despoja, a los que han ganado ese dinero, de algo que merecen moralmente, o en los casos de discriminación positiva da ventajas o desventajas a la raza o al género. Se puede defender el mérito moral como único criterio o defender que antes es necesario establecer qué reglas son más justas y después ver qué es lo que cada uno tiene derecho a poseer según lo que haga o deje de hacer, dentro del esquema de justicia ya ordenado. La justicia distributiva no es una cuestión de recompensar las virtudes, sino de satisfacer las expectativas legítimas que surgen, una vez que ya se actúa dentro de unos principios que regulan la estructura básica de la sociedad y han sido aceptados por los actores que ya conocen estas reglas. Sin unas normas previas, que determinan lo justo, no es posible hacer

reclamaciones de esta índole. Una vez que se han establecido los términos de la cooperación social, los diversos miembros de la sociedad tienen derecho a recibir beneficios de acuerdo con esos términos. Las expectativas sociales están basadas en las instituciones sociales, y a lo que uno tiene derecho no está en relación directa con su valor intrínseco. Así, el que algunos tengan más riquezas estará justificado dentro del sistema de Rawls, en la medida que esto posibilite un beneficio a los menos favorecidos.

Esta posición rechaza que las situaciones de hecho determinen cómo deban ser las cosas. Desde esta postura, se considera que «la distribución natural no es ni justa ni injusta; tampoco es injusto que las personas hayan nacido dentro de la sociedad en alguna posición particular. Estos son simplemente hechos. Lo que es justo o injusto es el modo en que las instituciones tratan con ellos» (Rawls, 1999, secc. 17). La justicia, por tanto, no es algo que podamos encontrar en la naturaleza, sino que es una construcción de los hombres. Solo podemos predicar, según esta forma de pensar, lo justo y lo injusto después de haber establecido en qué consiste la justicia. No hay, por tanto, una justicia independiente de la elección de los hombres que podamos tomar como criterio para decir si algo es justo. El modo en que se construye la concepción de la justicia es a partir de la posición original, cuyo mecanismo, características de las partes y las restricciones aplicadas a la elección, asegura la equidad de los principios escogidos. Rawls reconoce, sin embargo, la existencia de deberes naturales anteriores a cualquier establecimiento de la justicia, como es el deber que tiene todo hombre de promover y apoyar las instituciones justas, que se deriva del mero hecho de ser persona. Dentro de nuestro deber de justicia se encuentra la necesidad de un procedimiento que nos asegure el significado preciso de justicia.

5.1.12. Críticas de otras concepciones de la justicia

Ahora, conviene comparar la concepción rawlsiana con otros tipos de teoría sobre la justicia. Las partes que se encuentran tras el velo de ignorancia tienen que escoger, no principios sueltos de

justicia, sino concepciones ya elaboradas sobre la justicia. La lista de las diversas concepciones está compuesta por los propios principios propuestos por el filósofo americano —justicia como equidad—, las teorías clásicas teleológicas (principio clásico de utilidad, principio medio de utilidad, el principio de perfección); algunas concepciones mixtas, las concepciones intuicionistas y, por último, las concepciones egoístas. Esta comparación sirve a Rawls para realizar una crítica a las teorías rivales.

Teorías egoístas

Entre las concepciones egoístas, Rawls distingue, entre otras, la del gorrón o el aprovechado, que sostiene que todos deben actuar bien excepto él, para aprovecharse de la situación; la de la dictadura de primera persona, que pretende que todos sirvan a sus intereses para conseguir lo que quiera; y, por último, el egoísmo general, en el que se permite a cada uno promover sus intereses como se desee. La primera posición no es en sentido estricto una concepción moral. En cuanto a la dictadura de primera persona rompe el requisito de la generalidad de los principios de justicia, en los que no se debe hacer referencia a ningún individuo: nadie puede ser la fuente de la ley. En lo que se refiere al egoísmo universal, viola el requisito de finalidad; la aceptación del egoísmo equivaldría al rechazo de todos los principios morales, como los derechos individuales.

Utilitarismo

La teoría a la que más atención dedica Rawls es la utilitarista, debido sin duda a que era la doctrina dominante, al menos en el mundo anglosajón, cuando escribió su gran obra. Para el utilitarismo, como ya vimos previamente: «La naturaleza ha colocado a la humanidad bajo la gobernanza de dos amos soberanos, dolor y placer» (Bentham, 2000 [1781], 1). El ser humano busca la felicidad o el bienestar y huye del dolor. Por su parte, Mill, defiende que el fundamento de la moral es la utilidad, el Principio de la mayor felicidad, que «sostiene que todas las acciones

son correctas en la medida que tienden a promover la felicidad, incorrectas cuando tienden a producir lo contrario de la felicidad» (Mill, 2002, 239). Por felicidad se entiende, a su vez, el placer y la ausencia de este y por infelicidad, el dolor. Así, lo único deseable como un fin es la felicidad, todas las demás cosas son solo deseables como medios para alcanzar ese fin en sí mismo (Mill, 2002, 269). Este principio individual, cuando se aplica a la sociedad, se convierte en el principio de justicia: la mayor felicidad posible para el mayor número de personas. Una acción que tuviera esta consecuencia sería la acción más justa. El criterio por el que podemos evaluar una acción reside, entonces, en las consecuencias que se derivan de dicha acción. Aplicando el principio de la mayor felicidad a un grupo obtendríamos la idea de una sociedad justa. Si el principio para el individuo es procurar su bienestar cuanto sea posible, el principio para la sociedad consistiría en promover el bienestar del grupo lo más posible. Una sociedad justa, según esta perspectiva utilitarista, sería aquella que estuviera ordenada de tal manera que obtuviera el mayor balance de felicidad sumando todos los individuos que pertenecen a dicha sociedad. Pero la teoría utilitarista solo considera secundariamente cómo está distribuida la suma de placeres entre los individuos, poniendo en primer plano que el resultado de la suma sea el mayor posible. Así, el que unos reciban muy pocos recursos o que algunos vean disminuidos sus derechos tiene menos peso frente a la satisfacción general, auténtico criterio de la justicia en una sociedad para el utilitarismo. Aplicado al individuo, el principio utilitarista no supone un problema para la justicia, pues una persona puede sacrificar algunos deseos en vista de alcanzar un mayor grado de satisfacción general, lo que se sacrifican son deseos al fin y al cabo de un mismo individuo; pero aplicado a un grupo de personas, son estas las que se sacrifican en virtud de alcanzar esa mayor felicidad general, lo que puede implicar en ocasiones una disminución de las libertades o derechos individuales en aras de esa mayor felicidad. La cooperación social que propone el utilitarismo es el resultado de aplicar a la sociedad el principio de elección de un solo individuo. Por esto Rawls, uno de los máximos críticos del utilitarismo, concluye su crítica diciendo: «el

utilitarismo no toma en serio la distinción entre personas». Una teoría ética y de la justicia que basa su fundamento en las consecuencias de las acciones no llega a proporcionar una base adecuada, según Rawls, para defender los derechos individuales. El hecho de basar los derechos individuales en el progreso social no asegura el respeto a estos derechos, sino que los deja en manos de los avatares de dicho progreso y, como ya se ha dicho, pone en un segundo plano el daño sobre el individuo que supone la violación de un derecho ante el bienestar general.

Deontologismo

Por eso, frente a una teoría consecuencialista, como el utilitarismo, que sostiene que las acciones morales han de evaluarse exclusivamente por las consecuencias a que dan lugar, es necesario adoptar una postura deontológica que proporcione una base firme a los derechos. Esto es, hay que adoptar el criterio de las normas morales: un acto es moralmente correcto si es conforme a una norma. En este caso los derechos se ven asegurados. Pues los actos se van a considerar no por sus efectos, sino en la medida en que se ajusten más o menos a la norma que expresa el derecho.

La teoría de Rawls es comprensible desde esta perspectiva deontológica, pues desde ella se juzgan las acciones en la medida que se conforman a los principios de justicia, y a las libertades y derechos que estos principios defienden. Sin embargo, no toda teoría no consecuencialista y deontológica conduce a las mismas posiciones. Nozick, por ejemplo, apelando a los derechos y libertades de los individuos, piensa que no se puede restringir los beneficios de la cooperación social tal como propone Rawls, y esto basándose en una defensa de la libertad. Opina que imponer impuestos a los ricos para ayudar a los pobres es injusto, puesto que esto implica violar un derecho fundamental: la libertad de hacer con su dinero lo que a cada uno le plazca. Esta oposición a la redistribución de los beneficios obtenidos por la cooperación social es conocida como libertarismo, cuyo mayor representante es Robert Nozick. Esta postura se encuentra, en cierto sentido, en las

antípodas del utilitarismo: en ningún caso los derechos del individuo pueden ser sacrificados en beneficio de otros. Naturalmente esta teoría, que salva en cierto modo las objeciones al utilitarismo, cae en problemas que no pueden ser justificados moralmente. Sobre todo, si se piensa en que una teoría de la justicia debe promover el sentido de justicia, es decir, el deseo de aceptar y de actuar de acuerdo con los principios de justicia. Nozick, al proponer un Estado mínimo y concebir los derechos meramente como restricciones o limitaciones laterales, se aleja de una concepción equitativa de la justicia.

5.1.13. Primacía de lo justo sobre lo bueno

Según Rawls, la estructura de una teoría ética está determinada en gran medida por cómo se definen y conectan estas dos nociones básicas: lo justo y lo bueno. Una teoría deontológica no especifica lo bueno independientemente de lo justo o correcto y, a su vez, no interpreta lo justo con relación a lo bueno. En una teoría deontológica, como la de la justicia como equidad, se considera que lo justo tiene una primacía sobre lo bueno, es decir, las diversas formas en que los ciudadanos tratan de satisfacer sus intereses racionales están sometidas y limitadas por los principios de la justicia, que «imponen restricciones en las concepciones razonables del bien de cada uno» (Rawls, 1999, 27). Un sistema social justo marca el espacio dentro del cual los individuos pueden desarrollar sus objetivos, ofreciendo unas coordenadas de derechos y oportunidades. Esto significa que, mientras las concepciones del bien pueden ser diversas, la concepción de la justicia ha de ser única y válida para todos los miembros de esa sociedad. Una teoría ética se estructura básicamente determinando la relación entre los dos poderes morales que configuran la personalidad moral: lo razonable y lo racional. El primero expresa el deseo de actuar según los principios de justicia y por el segundo somos capaces de concebir nuestro bien, que ordena nuestro plan racional de vida de acuerdo con los valores que más estimamos, es la capacidad de organizar la propia vida según las preferencias personales o de un

determinado grupo. Pero este ordenamiento racional de la vida está sujeto a los límites que marcan los principios de justicia, de tal manera que «la concepción de cada uno de lo bueno como dada por su plan racional es un subplan de un plan más abarcador que regula la comunidad como una unión social de uniones sociales» (Rawls, 1999, 493). Por esto nuestra concepción del bien no nace en un espacio vacío, sino en un ámbito bien configurado, donde nuestros derechos y libertades están bien delimitados, acotando nuestras posibles elecciones racionales sobre el bien. Solo es posible idear una vida buena dentro del marco de la justicia.

5.1.14. Autonomía

Ahora bien, si lo justo es lo que determina la cooperación social, hasta el punto de condicionar y limitar los planes de vida, debe tener una validez objetiva, pues es algo que es exigible a todos independientemente de su perspectiva sobre lo bueno. Hay una interpretación kantiana de la justicia como equidad basada en la noción de autonomía. Los principios morales han de ser aceptables para todos y además han de ser públicos. La posición original es un intento de interpretación de la perspectiva en la que las reglas morales han de ser aceptadas por todos los hombres en tanto que seres racionales, iguales y libres. Para Kant, «una persona actúa autónomamente cuando escoge los principios de su acción como la expresión más adecuada posible de su naturaleza como un ser racional, libre e igual» (Rawls, 1999, 222). Si los principios de su acción fueran adoptados en virtud de las contingencias sociales o naturales o desde una perspectiva de una sociedad particular, entonces actuaría heterónomamente, es decir, se daría principios para su conducta cuyo origen no es su propia persona en tanto que ser racional. El velo de ignorancia, al ocultar el conocimiento de los datos arbitrariamente morales, impide que se escojan principios heterónomos. En la vida corriente, si actuamos según los principios de justicia, asumimos las restricciones impuestas por la posición original y actuamos así de un modo autónomo. Por otro lado, actuar según los principios de justicia es hacerlo según el imperativo

categórico, pues la acción no está condicionada a ninguna contingencia. De acuerdo con la interpretación kantiana de la justicia como equidad, actuar según estos principios es hacerlo autónomamente, es decir, es obrar «a partir de los principios que hubieran sido reconocidos por los individuos en condiciones que mejor expresan su naturaleza como seres racionales libres e iguales» (Rawls, 1999, 452). La educación moral sería, en este caso, una educación para la autonomía. Sería reconocer que estos principios no se apoyan ni en la tradición ni en la autoridad, sino que se derivan de su condición de ser racional.

5.1.15. Objetividad y constructivismo

Además de la autonomía, la posición original también explica que los principios sean objetivos, pues estos serían los que todos quisiéramos adoptar si nos situáramos en el punto de vista común que proporciona la posición original. Esta define la perspectiva común que considera no una determinada posición en la sociedad sino la de cualquiera, pues al desconocer nuestra situación podríamos estar dentro de la piel de cualquiera; esto es lo que nos proporciona un punto de vista común. Las restricciones sobre los argumentos en la posición original nos llevan, necesariamente, a elegir los principios al margen de nuestras singularidades y circunstancias: «No miramos el orden social desde nuestra situación, sino que adoptamos un punto de vista que todos pueden adoptar en pie de igualdad» (Rawls, 1999, 453). Esta perspectiva nos posibilita considerar la sociedad y nuestro lugar en ella objetivamente y juzgar sin un sesgo personal, al adoptar un punto de vista compartido. Evidentemente, el simple hecho de adoptar el punto de vista de la posición original no hará desaparecer todas las controversias morales en la vida social, pero facilitaría alcanzar entendimientos esenciales y nos proporcionaría un criterio para determinar qué situaciones o condiciones serían justas o no en la medida que se adapten a estos principios; los cuales, al ser unánimemente acordados por las partes de la posición original,

serían universales, y las personas, en tanto que agentes racionales, los aceptarían, reforzando los vínculos de la ciudadanía.

Esta objetividad de los principios no implica que haya una realidad independiente del sujeto, de modo que los enunciados que se correspondan con esa realidad sean verdaderos y, por tanto, objetivos. De la misma manera que, para Rawls, no tiene sentido hablar de una justicia en la naturaleza, donde solo hay «hechos» —la justicia está en el modo en que las instituciones tratan esos hechos independientes—, también carece de significado hablar de entidades morales; por lo que la objetividad de la que habla Rawls es distinta de la que consiste en la correspondencia de los juicios morales con supuestas realidades morales. Rawls nunca habla de que esos principios sean verdaderos o falsos, lo cual carece de significado, sino de que son correctos y razonables.

Hay varios modos de entender, por tanto, la objetividad. Así, el intuicionismo moral afirma que «un juicio moral, o principio, correcto es aquel que es verdadero respecto de un orden anterior e independiente de los valores morales» (Rawls, 2007, 305). Además, el intuicionismo entiende la verdad desde una posición epistemológica «realista», la verdad de los juicios consiste en que cuando son verdaderos, se corresponden con un orden real, independiente y externo al sujeto. El realismo identifica la corrección de los juicios morales con su verdad o correspondencia con un orden moral, anterior a los principios y a la razón práctica que elabora esos principios. La doctrina kantiana, en cambio y por tanto la interpretación kantiana de la justicia como equidad, sostiene que «un juicio moral correcto es aquel que satisface todos los criterios relevantes de razonabilidad y racionalidad» (Rawls, 2007, 305). La objetividad de los principios, desde esta perspectiva, consiste en la aprobación de todas las personas racionales y razonables, es decir, en las razones para que todas las personas razonables puedan afirmar que dichos principios son válidos o correctos.

Los principios de la justicia no desvelan un estado de hecho anterior a ellos mismos, sino que son construidos o elaborados a partir de ciertas condiciones que deben cumplir los sujetos y ciertas restricciones que han de aplicar a sus argumentos. Es la idea del

constructivismo, que invierte la relación entre objetividad y verdad mantenida por el realismo. La validez de los principios no resulta entonces de que lo que describan se ajusten a un orden moral «objetivo, que por otro lado no existe en la naturaleza, sino del modo en que han sido elaborados o construidos. La validez de los principios deriva del procedimiento por el que son elegidos» (Paul Graham, 2007, 26). Esto significa que el procedimiento valida el resultado, por lo que el modo de elegir los principios de justicia da cuenta de que estamos moralmente obligados a una serie de principios.

5.1.16. El problema de la estabilidad

La obligación moral con relación a los principios de justicia conecta con el problema de la estabilidad. Rawls dice que la exposición de la justicia como equidad consta de dos etapas. En la primera se elabora la teoría, se establecen los principios de justicia en las circunstancias y condiciones que hemos observado. Una vez establecido el contenido, «nos planteamos, en la segunda etapa, el problema de si la justicia como equidad es suficientemente estable» (Rawls, 2005, 141). Solo si una teoría de la justicia se muestra suficientemente estable en las condiciones de nuestra vida, tal como la conocemos, se puede aceptar; en caso contrario necesitaría una revisión para pasar de nuevo la prueba de la estabilidad. Una concepción de justicia es más estable en la medida en que el sentido de la justicia que tiende a formar es más fuerte. «La estabilidad de una concepción depende de un balance de motivos: el sentido de la justicia que cultiva y los objetivos que anima deben normalmente triunfar sobre las inclinaciones hacia las injusticias» (Rawls, 1999, 398). Hay dos tipos de inclinaciones que llevan a la injusticia. La primera proviene de una perspectiva que pone en un primer plano el amor propio, impidiendo que aportemos al bien común lo que nos corresponde. La segunda inclinación que impide que los hombres contribuyan a la cooperación consiste en una falta de confianza en los demás, en creer que los demás no cumplen con sus deberes y obligaciones de justicia. Cuando la convicción en la

justicia se debilita, es necesario entonces que los poderes coercitivos del Estado actúen para alcanzar la estabilidad. El sentido de la justicia promueve la confianza entre los miembros de una sociedad y hace que los esquemas de cooperación tengan un mayor alcance, así como el mutuo beneficio. Una concepción de la justicia que promueve el deseo de lo justo en sus miembros hace más estable la sociedad y más fructífera la cooperación entre ellos, sin tener que recurrir constantemente a la fuerza coercitiva. El sentido de justicia promueve el bien común y mejora las condiciones en que cada uno puede alcanzar sus bienes y, por tanto, satisfacer de mejor manera sus propios intereses. Pero esto no de manera que cada uno piense en su interés propio, sino que cada uno valora y acepta los principios de justicia, pues estos serían los principios que hubiera elegido como persona moral, libre e igual. Sin embargo, al adoptar esta perspectiva común y moral está poniendo al mismo tiempo las condiciones para alcanzar su propio interés.

Es el poder moral el que sostiene la estabilidad, no solo el poder político. Hobbes pensaba, sin embargo, que la estabilidad era una cuestión, sobre todo, de obligación política: el sistema de cooperación solo sería posible gracias al soberano. La confianza mutua consiste en saber que existe un deseo de hacer lo justo en los demás, de que nadie desea anteponer sus intereses perjudicando a los demás. Así se evita la inestabilidad de la primera clase que proviene de un exceso de amor propio. Y admitiendo que esos sentimientos de justicia prevalecen y son efectivos, «no hay razón para que nadie piense que debe violar las reglas para proteger sus legítimos intereses» (Rawls, 1999, 435), evitando la segunda clase de inestabilidad, cuyo origen es la desconfianza en los demás. Esta estabilidad moral, la que proviene de la conciencia de los propios individuos, es inherente frente a la proporcionada por la coerción de la fuerza. Naturalmente es una estabilidad ideal, y una teoría de la justicia es más aceptable en la medida que proporciona este tipo de estabilidad. Hacer depender la estabilidad solo de la fuerza coercitiva exterior es sumirse en la destrucción de la sociedad. De aquí que la moral, el deseo de cumplir las reglas de justicia, sea la fuerza que da más coherencia a una sociedad. Y por

ello, la utilidad de no perseguir, por encima de las leyes, el interés propio. Las desviaciones de la justicia pueden, en última instancia, ser corregidas por la coerción, pero el sentido de la justicia es una fuerza que cumple un papel fundamental en el mantenimiento de los términos de una cooperación social equitativa; por este motivo los sentimientos morales son necesarios para sostener la estabilidad social. Son indispensables, entonces, tanto la capacidad de situarse en una perspectiva común, como el sentimiento moral que nos hace mantenernos dentro de ese punto de vista a la hora de juzgar y de actuar. Dichos sentimientos van desde la moralidad de la autoridad y la asociación hasta la moralidad de los principios. En el primer caso, se trata de la típica moral inmadura que sigue unos preceptos sin llegar a comprender el concepto de justicia desde el cual se derivan dichos preceptos. La moralidad de la asociación, en cambio, «comprende un gran número de ideales, cada uno definido de forma adecuada al estatus o rol» (Rawls, 1999, 410) desempeñado. En este caso, aunque se comprende el contenido de los preceptos, el motivo para cumplirlos reside en los lazos que se mantiene con las personas y los afectos que se dan en la propia sociedad. En la moralidad de los principios, las actitudes morales no dependen de la aprobación de los demás, sino que «están determinadas por la concepción de lo justo, escogida independientemente de estas contingencias» (Rawls, 1999, 416).

5.1.17. Congruencia de lo justo y de lo bueno

El problema de la estabilidad, de si es viable la justicia como equidad en una sociedad dada, se completa con el argumento de la congruencia entre lo justo y el bien: «Para determinar la estabilidad de una sociedad, las perspectivas de lo bueno y de lo justo, de lo racional y de lo razonable deben ser congruentes» (Rawls, 1999, 86). Que el sentido de la justicia y la concepción del bien sean complementarios es crucial para la estabilidad. La congruencia entre lo justo y lo bueno consiste en que es racional, «para los que viven en una sociedad bien ordenada, afirmar su sentido de justicia para regular su plan de vida» (Rawls, 1999, 497). Orientarse y dejarse

guiar desde el punto de vista de la justicia es compatible con el bien individual, por lo que el deseo de ser justo es racional, y si es racional lo es para todos. No se trata de justificar que a un egoísta le conviene adoptar la perspectiva de la justicia para satisfacer sus propios intereses. Un egoísta se sitúa siempre en el punto de vista de su propio interés y si coincide con la acción justificada desde la perspectiva común es por accidente, no porque adopte el punto de vista común que puede regular de una manera aceptable su propio plan de vida.

Rawls asume que los miembros de una sociedad bien ordenada tienen ese deseo de actuar conforme a los principios y las reglas de justicia y concluye que ese deseo es consistente con el bien de cada persona. Por lo tanto, la voluntad de adoptar el punto de vista de la justicia es buena, no solo justa. Si una persona decide actuar desde la perspectiva de la justicia después de una deliberación racional, esa forma de obrar es racional para él. Así la cuestión es trivial: «siendo la clase de personas que son, los miembros de una sociedad bien ordenada desean más que nada actuar justamente y cumplir este deseo es parte de su bien» (Rawls, 1999, 498). Participar en una sociedad bien ordenada es un gran bien. Las personas que no ven que el sentido de justicia contribuye a su bien hacen que la estabilidad de una sociedad se debilite, entonces es cuando los mecanismos penales se ponen en marcha, para que no se vea perjudicada la estabilidad de la sociedad. La teoría de la justicia como equidad es una concepción estable, pues la correspondencia ente lo justo y lo bueno elimina los riesgos del dilema del prisionero. Esta correspondencia hace que tener un sentido de la justicia sea un bien para esas personas y que, desde el punto de vista individual, querer regular el propio plan de vida desde la concepción pública de la justicia esté de acuerdo con los principios de la elección racional: «estas conclusiones apoyan los valores de la comunidad». De este modo, concluye Rawls su teoría de la justicia entendida como una teoría sobre los sentimientos morales, sobre los principios que gobiernan nuestros poderes o facultades morales, cuyo ideal es que todas las perspectivas individuales confluyan en un mismo esquema y que todos «lleguen

juntos a principios regulativos que cada uno pueda afirmar por vivir de acuerdo con ellos, cada uno desde su propio punto de vista» (Rawls, 2005, 514).

5.2. La ética del discurso: Habermas

Habermas, por su parte, pretende también una justificación de las normas morales en tanto que objetivas y universales. Sin embargo, al contrario que Rawls o que Kant, piensa que las argumentaciones morales deben salir del ámbito de la subjetividad y de la individualidad para instalarse en un espacio intersubjetivo desde el cual poder abordar la tarea de la justificación de la universalidad y de la objetividad de la moral. No basta, según Habermas, con idear un punto de vista moral que asegure la imparcialidad y que las personas acepten adoptarlo en tanto que libres e iguales, como seres racionales. Rawls, como hemos visto, construye una posición original ficticia desde la cual, en tanto que personas racionales, todos aceptarían los mismos principios de justicia. Pero este intento de justificar las normas de justicia lo lleva a cabo cada individuo. Las argumentaciones morales, según Habermas, solo es posible resolverlas, sin embargo, a través del diálogo, como resultado de la cooperación. Habermas piensa que el hecho del pluralismo cultural, el que exista una multiplicidad de perspectivas interpretativas, «es la razón por la cual el significado del principio de universalización no queda suficientemente agotado por ninguna reflexión monológica» (Habermas, 2009, 23). Para universalizar las normas de un modo adecuado no basta con una reflexión personal, en la que intentemos imaginar un punto de vista que todos compartiríamos.

5.2.1. La afirmación de los hechos morales

Habermas ensaya fundamentar la ética a través de la lógica de la argumentación moral. Ahora bien, la fundamentación de la ética solo es posible si podemos observar previamente que se producen de hecho argumentaciones morales en lo que él llama el mundo de la

vida, es decir, en la vida corriente. Por esto, antes de iniciar la fundamentación, el filósofo procede a constatar que los fenómenos morales se producen en la vida de los hombres, que en sus acciones comunicativas manifiestan pretensiones de validez de normas morales. En ocasiones, cuando alguien ha sido herido en su integridad, siente indignación o resentimiento. Esta indignación debe su carácter moral no al mero hecho de que se haya alterado una interacción entre dos personas, sino a que el ataque contra la integridad lo es también «contra una *esperanza normativa* subyacente, que tiene validez no solo para *ego y alter*, […] sino para todos los sujetos responsables en general, en el caso de normas morales» (Habermas, 2008, 58). El sentimiento de culpabilidad se genera también porque el que ha cometido una injusticia siente que ha roto una esperanza suprapersonal válida para ambas partes. El carácter moral de estas reacciones afectivas se debe a que se originan cuando se quiebran normas impersonales, esperanzas de comportamiento generalizadas: «únicamente la pretensión de alcanzar la validez *general* concede la autoridad moral a un interés, una manifestación volitiva o una norma» (Habermas, 2008, 59). La ética filosófica se concibe, así, como la explicación de un cierto tipo de fenómenos: la validez de las normas y las pretensiones de validez que realizamos cuando hablamos sobre normas.

5.2.2. Cognitivismo

Cuando tratamos de explicar la validez de las normas, creemos que la moral es objetiva y esto es creer que los enunciados pueden ser verdaderos, aceptamos entonces que la moral tiene una dimensión cognitiva. Sin embargo, es un error tratar de explicar la verdad de los enunciados morales del mismo modo en que se justifican los enunciados descriptivos, tal como pretenden algunas teorías morales, que afirman la existencia de ciertas propiedades morales; se trataría, según estas teorías morales, de averiguar si los enunciados morales se corresponden con una realidad moral cuya existencia es independiente de nuestra mente. Las acciones comunicativas, en las que se formulan pretensiones de validez, son

diversas en función de la validez que se desea conseguir. Así, mediante las acciones de habla, se pretende lograr la verdad, la rectitud o la veracidad, según se refieran a la realidad objetiva, al mundo social o al mundo subjetivo. La acción comunicativa, cuya finalidad consiste en alcanzar consensos, se distingue, a su vez, de la acción estratégica, en la que los participantes intentan determinar la voluntad de los otros mediante la coacción o la promesa de recompensas.

Dentro de la acción comunicativa, los enunciados aseverativos intentan alcanzar un acuerdo con relación a los hechos, se trata de decir cómo son los hechos. La verdad, en este caso, reside en determinar qué enunciado describe mejor los fenómenos que aparecen ante nosotros. Los enunciados normativos, en cambio, tratan de establecer las normas válidas que deben regular de un modo legítimo las relaciones entre los individuos. Se puede alcanzar un consenso en la verdad de los enunciados que describen la realidad, cuando los participantes conceden que un enunciado se corresponde con algo real; pero «la rectitud de las acciones supone el cumplimiento de las normas» (Habermas, 2008, 70). Cuando un enunciado aseverativo afirma un estado de cosas, y ese estado de cosas se da efectivamente, entonces decimos que es verdadero. No ocurre lo mismo con las normas: el hecho de que estas existan y tengan vigencia social no determina su validez, puesto que puede haber motivos para considerar dicha norma injusta; a pesar de su aceptación social, esta no solo se puede obtener a partir de la convicción, sino también a través de la coacción. Las condiciones por las que una norma alcanza la validez hacen que, la argumentación del discurso práctico sea diferente de la que se emplea en verificar la validez de un enunciado empírico. El discurso práctico tiene una lógica, por tanto, diferente de la verificación empírica y de la deducción matemática o lógica. Se impone, entonces, averiguar las características de la argumentación moral por la que una norma en disputa alcanza la validez, es decir, cómo llegamos a considerar que pueda regular legítimamente las relaciones entre las personas.

5.2.3. El principio de universalidad

La argumentación práctica necesita un principio moral que, como norma de argumentación, nos indique el modo en que es posible alcanzar la validez de la norma. Habermas observa que en los diversos intentos de fundamentación de las normas siempre subyace la misma intuición. Esta idea, que subyace tras el principio moral que trata de justificar las normas, consiste en una explicación del carácter impersonal o universal de los imperativos morales: «El principio moral se concibe de tal modo que excluye como inválidas aquellas normas que no consiguen la aprobación cualificada de todos los posibles destinatarios» (Habermas, 2008, 74). El principio que hace posible el consenso en la argumentación moral garantiza que las normas válidas solo sean aquellas que sean el fruto de la voluntad general. La exigencia de la universalidad de lo enunciado es una condición necesaria pero no suficiente de los imperativos morales, pues la forma de la universalidad también puede ser adoptada por mandatos inmorales. Las normas también deben garantizar un tratamiento igual, deben ser imparciales. Por tanto, la idea que subyace tras la capacidad de universalización de los mandatos morales también contiene el carácter de imparcialidad, que todos los afectados reconozcan esas normas. Solo se pueden universalizar aquellas normas que sean imparciales, de modo que cada individuo adopte la perspectiva de los demás a la hora de evaluar los intereses de todos. Por tanto, la regla de argumentación que posibilita alcanzar la validez de las normas morales tendría que satisfacer las condiciones de universalidad y de imparcialidad y se formularía de la siguiente forma:

> Las consecuencias y efectos secundarios que se siguen del acatamiento *general* de la norma para la satisfacción de los intereses de *cada* persona (presumiblemente) puedan resultar aceptados por *todos* los afectados (así como preferidos a los efectos de las posibilidades sustitutivas de regulación) (Habermas, 2008, 76).

Esta norma de argumentación es llamada postulado de universalidad y es la que hace posible alcanzar el consenso en los

discursos prácticos. La forma de este postulado impide que se aplique de un modo monológico, es decir, que lo emplee una sola persona a través de su reflexión, pues no es un medio regulativo de la mente lo que hace posible alcanzar la validez de las normas. Lo que regula es una acción comunicativa entre varias personas, que reglamenta las argumentaciones entre varios participantes. El procedimiento para alcanzar la validez de las normas no consiste en un proceso o experimento mental en que el individuo se pone en ciertas circunstancias y se da ciertas reglas de argumentación, el procedimiento es un diálogo entre varios afectados que deben asumir este postulado de universalidad.

5.2.4. Fundamentación del principio de universalidad

El procedimiento dialógico de Habermas imagina una situación en que dialogan el cognitivista y el escéptico. En un primer momento, el que defiende la objetividad de las normas morales muestra al escéptico la existencia de fenómenos morales en el mundo de la vida. Los hombres discuten entre ellos tratando de mostrar que algunas reglas que proponen deberían ser válidas para todos, es decir, que tendrían un carácter impersonal. A pesar de que el subjetivista pueda conceder esta realidad, le cabe objetar que, de hecho, las personas apenas alcanzan consensos en materia de moral, sobre todo si se tiene en cuenta el hecho del pluralismo de valores existente en las sociedades actuales. El defensor de las normas morales objetivas propone al subjetivista el principio de universalidad, el principio puente que hace posible que se llegue al consenso. Ante esto, el que niega la validez objetiva de las normas morales lanza la objeción de que ese principio de argumentación no es más que la expresión de las ideas morales de una determinada civilización, como la occidental. Entonces el objetivista se verá obligado a fundamentar el principio de universalidad de una forma pragmático transcendental. Esta justificación significa que se puede deducir el postulado de universalidad U de los presupuestos pragmáticos, sobre los que descansa toda argumentación en cualquier contexto.

Las normas de acción que contienen intereses susceptibles de alcanzar la universalidad forman la idea que tenemos de justicia. El problema radica, por tanto, en dilucidar si la concepción de la justicia es una expresión más de cierta cultura particular, como es la occidental, o si se trata más bien de una idea que afecta a todos los hombres en cuanto hombres. El punto de vista moral consiste en la idea de justicia: una perspectiva desde la cual se pueda considerar que ciertas normas que regulan la acción puedan adquirir un carácter universal e imparcial. La cuestión final se reduce a si esta perspectiva es producto de unas circunstancias sociales particulares o más bien es una perspectiva en la que se puede situar todo hombre, en cuanto hombre, a la hora de regular las acciones interpersonales.

5.2.5. Contradicción performativa

La fundamentación pragmático transcendental del principio de universalidad se realiza a través de lo que Apel llama la contradicción performativa, que se produce cuando al negar el principio de universalidad se niega lo que enuncian los presupuestos necesarios, que subyacen en las acciones de habla cuya finalidad es alcanzar un acuerdo. Por el hecho de entablar una argumentación dialógica presuponemos inevitablemente ciertas normas que han de regir esa argumentación, aceptamos ciertos presupuestos. Apel los denomina pragmático transcendentales, pues son las condiciones necesarias para que se produzcan ciertas acciones de habla; en este caso, las acciones de habla cuyo objetivo es alcanzar acuerdos entre los participantes en una argumentación. Si la argumentación, en tanto que juego de habla, es una argumentación, necesita que se cumplan ciertas condiciones o presupuestos, de otra manera dejaría de serlo. Por eso, estas condiciones o presupuestos son transcendentales: son los que hacen posible que una argumentación sea una argumentación, y si no se cumplen en los diferentes actos de habla que conforman una supuesta argumentación, esta perdería su condición.

Por este motivo, Habermas dice que esta estrategia alcanzaría al escéptico que se ha embarcado en el juego de la argumentación, pues con ello acepta de un modo implícito los presupuestos que hacen posible este juego. Si se consigue que el principio de universalidad se derive de estos presupuestos, el escéptico que lo niegue cae en contradicción, pues, por un lado, lo niega de un modo explícito, pero, por otro, lo afirma implícitamente, al entrar en el juego de la argumentación. Participar en la argumentación implica aceptar los presupuestos que la hacen posible. Por tanto, si se consigue mostrar que el principio de universalidad se encuentra implícito en los presupuestos de cualquier argumentación, entonces el participante en una argumentación, en la que se pretende mostrar la validez de una norma y conoce el significado de lo que significa justificarla, acepta la validez del principio de universalidad U.

5.2.6. Los presupuestos pragmáticos de la argumentación práctica

El análisis de los presupuestos de la argumentación revela al menos tres tipos de ellos. En primer lugar, se distinguen las reglas que pertenecen a la esfera lógico-semántica. Ejemplos de estas reglas son los siguientes:

1.1. Ningún hablante debe contradecirse.
1.2. Todo hablante que aplica un determinado predicado a un objeto debe aplicar dicho predicado a todo objeto parecido en los aspectos esenciales.
1.3. Diversos hablantes no pueden emplear la misma expresión con significados diferentes (Habermas, 2008, 98).

Hay otras reglas que se refieren a la honestidad y a la responsabilidad de los participantes cuando se encuentran buscando cooperativamente la validez de normas que, por cualquier motivo, han adquirido un carácter polémico. Las reglas que expresan ese tipo de presupuestos pragmáticos son:

2.1. Cada hablante solo puede afirmar aquello en lo que verdaderamente cree.
2.2. Quien introduce un enunciado o norma que no es objeto de la discusión debe dar una razón de ello.

Por último, este diálogo ideal, en el que se trata de dilucidar la validez de alguna norma cuya validez no se manifiesta con una evidencia suficiente a todos los participantes, se halla libre de toda represión y desigualdad. Esa situación ideal de habla debe satisfacer las condiciones de simetría entre los diversos participantes: la estructura de comunicación de esta situación ideal de habla excluye toda coacción sobre el proceso, de modo que se deben aceptar las mejores razones. Ha de prevalecer la razón sobre cualquier otra consideración. Esta condición, si no es la más importante, puesto que todas resultan igualmente necesarias, es la que mejor caracteriza la ética del diálogo o del discurso: se trata de la fuerza no forzada de la razón. Las reglas que expresan esta intuición se pueden expresar así:

3.1. Todo sujeto capaz de hablar y actuar puede participar en la discusión.
3.2. *a*) Todos pueden cuestionar cualquier afirmación.
b) Todos pueden introducir cualquier afirmación en el discurso.
c) Todos pueden manifestar sus posiciones, deseos y necesidades.
3.3. A ningún hablante puede impedírsele el uso de sus derechos reconocidos en (3.1) y (3.2) por medios coactivos originados en el exterior o en el interior del discurso.

Estas reglas expresan que no se puede excluir a ningún participante, que todos tienen las mismas oportunidades a la de hora de participar y que no se puede producir ningún tipo de represión en el diálogo de cualquier tipo que sea. Estos presupuestos no son acuerdos o convenciones que establecemos para participar en la argumentación, sino que son ineludibles si queremos que nuestras acciones de habla constituyan una auténtica

argumentación. Así, durante el diálogo que mantenemos, podemos incurrir en contradicciones, cuando expresamos contenidos contrarios a los presupuestos mismos que hacen que esos actos de habla sean una argumentación. En ese caso, hacemos que el juego que hemos iniciado se desnaturalice y deje de ser lo que en un principio habíamos aceptado que fuese. Esas reglas del diálogo o del discurso son «una forma de representación de presupuestos pragmáticos de una praxis del discurso concreta, que se aceptan tácitamente y se conocen de un modo intuitivo» (Habermas, 2008, 101). Así, no podemos decir realmente que hemos convencido a alguien de creer en una determinada afirmación mediante una mentira, pues en ese caso estamos contraviniendo la regla 2.1, y, por tanto, nos hemos salido del juego de la argumentación y no podemos decir en sentido estricto que le hemos convencido argumentando, en todo caso le hemos hecho creer en algo mediante algo distinto de una verdadera argumentación.

5.2.7. El principio moral de la ética del discurso

Si aceptamos estas reglas que expresan los presupuestos de un dialogo argumentativo, Habermas piensa que existe la posibilidad de demostrar o justificar el principio de universalidad U. En este caso, todo el que se proponga comprobar las pretensiones de validez de una norma está obligado a aceptar las reglas del discurso, que implican un reconocimiento de U. Por tanto, una norma cuya validez está en discusión solo podrá ser aceptada en el caso de que los participantes asuman la validez del principio U:

- Cuando todos pueden aceptar *libremente* las consecuencias y efectos colaterales que se producirán, previsiblemente, del cumplimiento general de una norma polémica para la satisfacción de los intereses de *cada uno* (Habermas, 2008, 103).
- Si se ha podido fundamentar el principio de universalidad entonces también es igualmente posible justificar a partir de

los presupuestos de argumentación el principio moral de la ética del discurso *D*.

— Únicamente pueden aspirar a la validez aquellas normas que consigan (o puedan conseguir) la aprobación de todos los participantes en cuanto participantes de un discurso práctico» (Habermas, 2008).

5.2.8. La ética del discurso es formal

El principio de la ética del discurso, que es una reducción del principio de universalidad, hay que distinguirlo de este último. El principio de la ética del discurso no se debe confundir, tampoco, con las reglas de argumentación, ni con las normas substantivas o de contenido, que constituyen la moral. El trabajo propio del filósofo moral, según Habermas, es formular y justificar el principio moral D. Esta fundamentación consiste en una justificación pragmática transcendental de una regla de argumentación de carácter normativo. Por tanto, la regla es puramente formal e indica el modo en que pueden alcanzar las normas morales que están en discusión. Ahora bien, determinar la validez de las diferentes normas morales en cuestión no es la labor propia del filósofo moral, que en cuanto tal debe ceñirse a tratar sobre la validez del deber ser de las normas y las pretensiones de validez que se realizan en los discursos o diálogos morales. Pero en la discusión sobre qué normas son válidas, el filósofo moral solo puede participar como uno más. Por sí mismo no puede establecer qué normas son válidas, pues este proceso requiere la forma dialógica. Por tanto, la teoría del discurso moral no responde a la pregunta «¿qué debo hacer?», sino que trata de descubrir las condiciones y presupuestos con los cuales se puede responder con garantías a esta pregunta. Establecer lo que debemos hacer es una tarea que incumbe a todos a través del diálogo; el procedimiento, en cambio, de cómo llevar a establecer las normas morales es la función propia del teórico moral, que sí dilucida qué significa justificar una pretensión de validez moral: «Los contenidos que se someten a examen a la luz de un principio moral no vienen generados por filósofos, sino por la vida» (Habermas,

2000: «¿Afectan las objeciones de Hegel a Kant también a la ética del discurso? Sobre el formalismo del principio moral»). La filosofía moral estudia, por tanto, los principios de la moral y el procedimiento para establecer esas normas morales, así como descubrir la función social de esas normas, como instrumentos para resolver conflictos entre agentes morales.

La ética del discurso analiza el procedimiento por el cual las normas en cuestión pueden alcanzar la universalidad, pero no nos dice qué normas son válidas, sino que señala el procedimiento por el cual se puede alcanzar la validez universal de una norma. La teoría moral explica y fundamenta el punto de vista moral, es decir, el procedimiento por el cual podemos llegar a construir juicios universales y equitativos que afectan a nuestras relaciones interpersonales. Explica y justifica el carácter universal e imparcial de las normas morales, pero no ofrece ningún elemento substantivo, es decir, no dice qué debemos hacer. En este sentido se puede afirmar que la ética del discurso es formal. Los contenidos normativos de los presupuestos del discurso no son normas morales substantivas, sino procedimientos formales que garantizan la universalidad de las normas. Estas condiciones pragmáticas son necesarias, pues todo el que participa en un discurso o diálogo sobre pretensiones de validez está obligado a aceptar esos presupuestos, si quiere que ese diálogo no pierda su naturaleza: los presupuestos de la racionalidad hacen posible la práctica de lo que los participantes entienden por argumentación. Al argumentar, los participantes en un diálogo se ven obligados a aceptar ciertas presuposiciones de la comunicación.

El principio básico de la ética del discurso ofrece pues un procedimiento que sirve para comprobar discursivamente las pretensiones normativas de validez. La ética del discurso «es un procedimiento no para la producción de normas justificadas, sino para la comprobación de la validez de normas propuestas y establecidas con carácter hipotético» (Habermas, 2008, 113). El principio de universalidad, junto con las reglas procedimentales del discurso, constituyen los criterios para decidir la validez de las normas en discusión. El juicio que no se ajusta a U en virtud de uno

o más presupuestos epistémicos pierde toda pretensión legítima a la corrección moral.

5.2.9. El hecho del pluralismo y la moral

Además de ser un criterio para distinguir de qué modo se puede alcanzar la universalidad de las normas morales, la teoría del discurso es una interpretación del punto de vista moral. Según la teoría del discurso, esta perspectiva solo es posible alcanzarla a través de la comunicación y no solo por el análisis de las razones que cada uno pueda llevar a cabo. Se trata de adoptar la perspectiva de todos los demás para examinar «si una norma puede ser querida por todos desde la perspectiva de cada persona» (Habermas, 1998, 33). En realidad, se trata de una interpretación intersubjetivista de imperativo categórico kantiano, la cual viene motivada por el hecho del pluralismo en las sociedades modernas. Que no se pueda fundamentar las normas morales en una autoridad divina implica que no se puede considerar la validez de las normas en términos realistas.

La moralidad del igual respeto y la responsabilidad solidaria para todos no se puede justificar sobre fundamento religioso, sino solo a través de una reconstrucción racional (Habermas, IX, 1998, *The inclusion of the other*, cap. I, parte IX). En las sociedades pluralistas se ha perdido el consenso sobre el fundamento de la moral y, sin embargo, las personas de esas sociedades siguen argumentando sobre los juicios y creencias morales. Siguen buscando normas morales que puedan servir para resolver los conflictos. Por lo tanto, es necesario buscar un tipo de justificación distinta al de las sociedades en que había un consenso sobre la concepción del bien, como ocurría antes de que se comenzase a admitir el hecho del pluralismo ideológico y religioso. Además de la pérdida del fundamento religioso, se acepta que para alcanzar un acuerdo sobre las normas que puedan regular las acciones entre los hombres de una sociedad pluralista no hay que recurrir a la violencia. Se impone entonces el camino de la comunicación, por lo que hay que deliberar y lograr una auto comprensión moral sobre una base secular.

En el camino del acuerdo, hay que dejar a un lado las diversas concepciones del bien, pues partiendo de lo que nos diferencia no seríamos capaces de resolver los conflictos. Tampoco es posible partir de normas o criterios que sean ellos mismos substantivos moralmente, ya que supondría una petición de principio. Nuestras normas y juicios de primer orden contienen afirmaciones sobre lo moralmente correcto, la justificación de la universalidad de esas normas no puede contener principios de esa clase. Se impone derivar la universalidad de las normas con contenidos morales a partir de condiciones que no contengan contenidos morales. Así se evita la acusación de que esa justificación pertenece a una moral determinada y por tanto no puede considerarse universal. La acción comunicativa no está limitada a una cultura determinada. De este modo, «los miembros de una particular comunidad histórica deben transcender sus orientaciones de valor particulares y hacer la transición a las relaciones totalmente simétricas e inclusivas de un universalismo igualitario […], el universalismo moral sensible a la diferencia toma así la forma de una *inclusión no niveladora* y *no apropiadora* del otro en su *alteridad*» (Habermas, 1998, *The inclusión of the other*, cap. I, parte IX). La argumentación va más allá de las formas particulares de vida y la práctica de la deliberación se extiende a una comunidad inclusiva que no excluye a nadie con capacidad de argumentar. De este modo, los miembros de una sociedad pluralista, al no poder recurrir a un consenso religioso perdido, están obligados a derivar sus orientaciones normativas a partir de sí mismos, en concreto de los rasgos de una práctica que todos comparten: las acciones de habla que buscan una validez de las normas. En los rasgos formales de la deliberación, encuentra Habermas el punto de partida para la justificación de las normas, de un contenido neutral que todos compartimos: «el bien transcendente» perdido puede sustituirse por una manera «inmanente», apelando a la constitución intrínseca de la práctica de la deliberación.

5.2.10. Características de la ética del discurso

La ética del discurso que propone Habermas es una continuación de toda la línea de pensamiento moral occidental que ha buscado con denuedo la existencia de un punto de vista moral, desde el que los humanos podamos hacer juicios morales con imparcialidad. Para evitar la falacia etnocéntrica, es decir, que el principio moral propuesto no sea más que la expresión de los prejuicios morales de una cultura, en este caso la europea, Habermas propone que el principio moral al que deben someterse las normas se deduzca de los presupuestos de la argumentación al que todo aquel que quiera participar en un diálogo argumentativo debe someterse. Por tanto, ese principio moral tiene una validez general, posibilitando la vigencia universal de las normas. Lo que posibilita este principio de la argumentación es el lugar desde el que los hombres y mujeres puedan emitir juicios con imparcialidad. Y cada ética formal indica la regla según la cual «puede considerarse algo desde un punto de vista moral» (Habermas, 2000, *Aclaraciones*, 17). Rawls propone la posición original, Habermas, el procedimiento del discurso práctico. La finalidad de ambos mecanismos es garantizar la rectitud o corrección moral de los principios alcanzados siguiendo las condiciones y circunstancias propuestas para ello. El formalismo de la ética del discurso consiste en que proporciona un procedimiento por el que se selecciona y distingue como válidas aquellas normas que pueden ser universalizables. Además de su carácter formal, la ética del discurso es cognitivista en el sentido de que la pretensión de validez de la moral es análoga a la de verdad. La función de la ética del discurso es aclarar y fundamentar el punto de vista moral, iluminar el núcleo universalista de nuestras intuiciones morales.

Por último, es una ética deontológica, en el sentido de que se centra en los problemas relativos a la acción justa o correcta. Pone su atención en la posible solución de los conflictos de acciones basándose en acuerdos racionalmente motivados. De este modo, los juicios sirven para justificar acciones según normas válidas, pues el fenómeno básico que la teoría moral ha de abordar y explicar es la validez deóntica, el deber ser, de mandatos y éticas de acción. Esto nos lleva a la distinción entre lo justo y lo bueno, que constituye una de las aclaraciones a la ética del discurso: «El postulado de

universalidad funciona como un cuchillo que hace un corte entre lo bueno y lo justo, entre los enunciados evaluativos y los enunciados normativos rigurosos» (Habermas, 2008, 129). Solo aquellas normas que se refieren a lo justo son susceptibles de ser universalizadas. Cuando las acciones de un individuo afectan a los intereses de otros y pueden conducir a conflictos surge la necesidad de regularlos de un modo imparcial, esto es, desde un punto de vista moral. La ética del discurso se centra en un concepto restringido de la moral, en las cuestiones que atañen a la justicia. Sin embargo, según Habermas, tampoco deja a un lado las otras cuestiones prácticas que se refieren a la vida buena. Por tanto, hay que distinguir entre cuestiones morales, éticas y pragmáticas, que corresponden respectivamente a lo justo, lo bueno y lo útil.

5.2.11. Tipos de razón práctica

En todas las cuestiones prácticas, tenemos que decir qué cursos de acción tomar, nos preguntamos qué debemos hacer. Dependiendo de los usos de la razón práctica la respuesta a esa pregunta será diferente. Los tipos de razón práctica dependen de las diversas clases de deber, según se refiera este a lo que conviene desde un punto de vista pragmático, o lo que considera prudente (lo que es bueno para un individuo o para un grupo determinado) dentro del campo de la ética, o lo que tomamos como justo, desde el punto de vista equitativo e imparcial de la moral. Son tres pues los tipos de razonamiento práctico: el pragmático que trata sobre lo que nos conviene, el ético que trata sobre la prudencia y el moral cuyo objeto es la justicia.

En el ámbito de la pragmática, tenemos que decidir racionalmente sobre los medios que debemos emplear para alcanzar un fin determinado. Así, si queremos curarnos de una enfermedad o queremos obtener dinero, tendremos que plantear una estrategia para conseguirlo, pero se decide desde un punto de vista personal y en función de los propios intereses. Se trata de elegir aquello que nos resulta más conveniente en cada caso. En el

ámbito de lo pragmático, hacemos cálculos racionales para alcanzar los objetivos que a lo largo de la vida pueden ir surgiendo.

Las cuestiones éticas, en cambio, tienen como fin obtener algo más general, como es lo bueno o la felicidad, el fin supremo que consideramos más elevado en nuestra vida, qué clase de vida queremos llevar, etc. En este caso, la razón práctica delibera sobre qué clase de personas y qué tipo de vida en consecuencia se adapta mejor a nuestra personalidad. El bien de la ética se refiere a la vida individual de la persona o de la comunidad. La prudencia se revela, así, como el procedimiento por el que organizamos la satisfacción de nuestros deseos y fines para alcanzar la felicidad y se centra en los valores vinculados a personas y grupos que no pueden ser universalizados, pero que conforman las identidades individuales y colectivas. Las cuestiones éticas, sin embargo, no se refieren al problema de la regulación de los conflictos interpersonales que pueden surgir al colisionar intereses contrarios y no suponen una ruptura total con la perspectiva egocéntrica.

La obligatoriedad de las normas prácticas solo aparece en el ámbito de la moral cuando es necesario abandonar la postura egocéntrica y adoptar el punto de vista moral desde el cual se puede decidir sobre las cuestiones sobre lo justo de un modo imparcial. Para resumir la distinción entre ética y moral, se pueden citar las propias palabras de Habermas: «las cuestiones de justicia [de moral] se pueden decidir fundadamente […] porque se refieren […] a lo que es de interés por igual para todos. Por el contrario, las cuestiones “éticas” en sentido estricto no admiten semejante juicio vinculante para todas las personas morales porque se refieren, desde la perspectiva de la primera persona, de lo que es bueno para mí o para nosotros, […] aun cuando no sea igualmente bueno para todos» (Habermas, 2000, *Aclaración a la ética del discurso*, «Reconciliación y uso público de la razón», 63).

Habermas también defiende, como Rawls, la prioridad de la moral sobre la ética, esto es, de lo justo sobre lo bueno. En la modernidad, se han ido separando cada vez más las cuestiones de justicia de las de la vida buena, debido a la pluralidad de concepciones divergentes sobre el bien que han emergido de una

tradición relativamente homogénea. Esta prioridad se puede apreciar en que, para Habermas, las cuestiones de valores no pueden ser sometidas a un proceso de justificación de validez universal. De otra manera los conflictos que emergen de las relaciones intersubjetivas serían insolubles. En segundo lugar, como el principio del discurso está fundado en la estructura comunicativa, la corrección normativa no es un valor que dependa de una cultura. La validez de las normas morales, que implican el mismo respeto para todos y solidaridad universal es transcultural, por lo que son necesarias para vivir en una sociedad con una pluralidad de concepciones del bien. Por último, la moralidad pone límites a la ética, de modo que nuestras decisiones derivadas de la prudencia y los valores culturales han de enmarcarse en el ámbito de la moral.

6. LA MORAL Y SU APLICACIÓN AL ÁMBITO PÚBLICO

Las teorías de Habermas y Rawls representan los dos mayores intentos por superar el relativismo y defender una postura en la que se afirme la posibilidad de la justicia en una sociedad pluralista, una sociedad en la que sus miembros no evalúan de la misma manera los valores y que no se entienden a sí mismos de la misma manera. En definitiva, una sociedad en la que existen diversas concepciones sobre el mundo, sobre el hombre y sobre la religión y, sin embargo, en la que todas las personas han de estar bajo leyes comunes y compartir de alguna manera cierto sentido de la justicia para convivir.

6.1. LIBERALISMO POLÍTICO

John Rawls escribió *Liberalismo político* debido a que no le pareció convincente su propia propuesta sobre la estabilidad, propuesta que realizaba en la tercera parte de su *Teoría de la justicia*, pues la consideraba inconsistente e irrealista, al no haber

tenido en cuenta el hecho del pluralismo en nuestras sociedades. La pregunta a la que quiere dar respuesta Rawls es: «¿cómo es posible que perdure una sociedad justa y estable de ciudadanos libres e iguales, que permanecen profundamente divididos por doctrinas religiosas, filosóficas y morales razonables?» (Rawls, 2005, 4). En lugar de ofrecer una teoría comprehensiva de la justicia, Rawls propone ahora una concepción política de la justicia. Como no todos los ciudadanos comparten la misma teoría comprehensiva, para que puedan convivir de una manera pacífica y estable, es necesario que haya alguna especie de consenso. Para ello, Rawls propone su concepción política de la justicia, que puede atraer un consenso aceptado por la pluralidad de doctrinas comprehensivas. De este modo, coexistirían diversas doctrinas comprehensivas, con sus correspondientes ideas sobre el bien y una concepción política de la justicia que sería compartida mediante un consenso solapado de las diversas doctrinas comprehensivas.

Una doctrina es comprehensiva «cuando incluye concepciones de lo que es valioso en la vida humana, ideales del carácter de la persona, así como ideales de amistad y de relaciones familiares y asociativas y muchas otras que informan nuestra conducta y, en el límite, nuestra vida como globalidad» (Rawls, 2005, 13). Una doctrina comprehensiva puede dar respuestas a las cuestiones sobre la naturaleza del mundo, sobre la felicidad, la salvación, etc. Una concepción política de la justicia, en cambio, además de estar diseñada para la estructura básica de la sociedad, es independiente de toda doctrina comprehensiva, al no derivarse de ellas, sino de una red de conceptos de la cultura política pública a partir de la cual esta concepción puede ser justificada. «El tercer rasgo de una concepción política de la justicia es que su contenido se expresa en términos de ciertas ideas fundamentales, vistas como implícitas en la cultura política pública de una sociedad democrática» (Rawls, 2005, 13). En la justicia como equidad propone Rawls la idea de la sociedad como un sistema equitativo de cooperación, que a su vez incluye la de ciudadanos libres e iguales y la de una sociedad bien ordenada. En una sociedad bien ordenada «todo el mundo acepta y sabe que todo el mundo acepta exactamente los mismos principios

de justicia» (Rawls, 2005, 35); en segundo lugar, su estructura básica satisface esos principios y, por último, sus ciudadanos tienen un sentido de justicia efectivo.

Lo que distingue al pluralismo razonable del pluralismo en general es que, los miembros de una sociedad de la primera clase «pensarán que no es razonable el uso del poder político, aunque lo posean, para reprimir opiniones comprehensivas que no son irrazonables, por diferentes que sean de las propias» (Rawls, 2005, 60). Se ven obligados, entonces, a reconocer las cargas de juicio, aceptando los límites de lo que se puede justificar a los demás y aprobando con ese reconocimiento la libertad de conciencia y de pensamiento. Esto es lo que significa constatar como un producto del uso libre de la razón el pluralismo de ideas. McCarthy describe lo razonable como la tensión que se produce entre dos puntos de vista: el del participante y el del observador. Como participantes «queremos justificar nuestras acciones a otros sobre razones que todos podríamos aceptar racionalmente. Como observadores, sin embargo, advertimos el hecho del pluralismo razonable y anticipamos que algunas de las razones aceptables para nosotros serán inaceptables para otros» (McCarthy, 1994, 58).

La solución de Rawls, según McCarthy, es dejar a un lado el pluralismo, restringiendo el uso público de la razón al ámbito del consenso solapado. Tenemos que prescindir de nuestras opiniones comprehensivas y buscar aquello que sea común a todos, partiendo de las ideas implícitas en la cultura política pública. A partir de ese conjunto de ideas fundamentales, es posible desarrollar una concepción política que sea estable, debido al «apoyo de un consenso solapado de las doctrinas comprehensivas razonables» (Rawls, 2005, 101). Así se alcanza una base pública de justificación para un régimen constitucional. De nuestras opiniones comprehensivas pensamos que son verdaderas y falsas las de los demás, por eso aceptamos las nuestras y rechazamos las otras. Sin embargo, de la concepción política de la justicia no decimos que sea verdadera o falsa, simplemente la aprobamos como ciudadanos razonables y racionales, alcanzado así un acuerdo sobre las

«cuestiones de esencias constitucionales y las cuestiones básicas de justicia» (Rawls, 2005, 128).

Una vez que se ha alcanzado ese conjunto de ideas sobre la justicia, cada uno puede, desde la perspectiva de su doctrina comprehensiva, aprobar esa concepción de la justicia que se ha formado a partir de las ideas comunes de la cultura política que todos compartimos. Apoyando la concepción de la justicia, desde la perspectiva particular de cada doctrina comprehensiva, se logra el consenso solapado, lo que da estabilidad a la sociedad democrática. El consenso solapado difiere del *modus vivendi* en que el objeto del consenso, la concepción política de la justicia, es él mismo una concepción moral y en que se afirma sobre fundamentos morales De este modo la concepción razonable es única y aceptada por todos los miembros de una sociedad. Para cada individuo de la sociedad, sin embargo, solo su doctrina comprehensiva será verdadera y racional y las demás solo razonables, en la medida en que aceptan la concepción de la justicia. El objetivo práctico de la justicia como equidad es, por tanto, «descubrir las condiciones de posibilidad de una base pública razonable de justificación de las cuestiones políticas fundamentales» (Rawls, 2005, cap. XIX). Para establecer el contenido de tal concepción política y señalar las razones de su aceptabilidad, hay que distinguir el uso público de los numerosos usos no públicos, que no privados, de la razón y establecer un punto imparcial entre las diversas doctrinas comprehensivas.

Las razones de las asociaciones civiles en general no son públicas. El uso público de la razón, en cambio, rige para los legisladores (en los debates parlamentarios), el poder ejecutivo, el poder judicial, para las campañas políticas, los partidos políticos, etc. Cuando los ciudadanos ejercen algunas de esas actividades políticas, deben hacer un uso público de la razón: «Los ciudadanos que participan en ciertas actividades políticas tienen un deber de civilidad, han de ser capaces de justificar sus decisiones sobre los problemas políticos fundamentales haciendo referencia solo a valores públicos y a principios públicos» (Leif Wenar, 2008). El contenido de la razón pública está compuesto por la concepción

pública de la justicia, es decir, los valores públicos, como los derechos, libertades y oportunidades básicos. Pero además de por el contenido, la razón pública está determinada por principios y reglas de razonamiento. La razón pública exige que las discusiones de los ciudadanos en materias fundamentales tienen que hacerse dentro de la concepción política de la justicia y de acuerdo con principios y reglas basados en la razón. El debate regido por la razón pública queda limitado, por tanto, a la concepción política de la justicia y «a los valores políticos que se encuentran en el consenso solapado de una sociedad bien ordenada» (McCarthy, 1994, 50). Lo que quiere decir que las razones aducidas por las partes en este tipo de debate han de ser las que pueden ser aprobadas desde la perspectiva de la concepción política de la justicia, y nunca razones que sean exclusivas de una concepción comprehensiva. Con el objeto de garantizar la base pública de justificación, los límites que impone la razón pública en los debates han de ser interiorizados por los ciudadanos, este es el deber de civilidad.

En *Liberalismo político,* Rawls, además de tratar el problema de la estabilidad en una sociedad democrática, también se impone la tarea de dilucidar cómo se legitima el poder coercitivo político en una sociedad de ese tipo, en estrecha relación con la razón pública. El criterio para dicha legitimidad consiste en el principio liberal:

> Nuestro ejercicio del poder político es plenamente adecuado solo cuando se ejerce de acuerdo con una constitución cuyos elementos esenciales cabe esperar razonablemente que sean aceptados por todos los ciudadanos, en tanto que libres e iguales, a la luz de los principios e ideales aceptables por su común razón humana (Rawls, 2005, 137).

El poder político solo es legítimo cuando se ejerce de tal manera que se pueda esperar razonablemente que todos los ciudadanos lo puedan aprobar. Y ya hemos visto cómo soluciona Rawls este problema en una sociedad plural, a través de su concepto de lo razonable.

6.2. El procedimiento democrático

Habermas, por su parte, también trata del problema de la legitimidad, que, a su vez, pone en conexión con el uso público de la razón. Pero el papel de la filosofía en cuanto a la teoría política es distinto en ambos autores. Por un lado, la teoría del filósofo alemán es más y menos modesta al mismo tiempo. Más modesta porque Habermas no pretende que sea la filosofía la que desarrolle la idea de una sociedad justa que sirva como criterio para evaluar las instituciones. La filosofía, según Habermas, se limita «a la clarificación del punto de vista moral y del procedimiento democrático». Lo que significa que las normas sustantivas no se construyen, sino que se reconstruyen, adquiriendo validez así desde el punto de vista moral y del procedimiento democrático. Esto recuerda al método cartesiano, que sirve para establecer la verdad de las proposiciones. En el caso de Habermas, se trata de reconstruir la validez de las normas. Estas vienen dadas por todos los ciudadanos que quieran participar en el debate, se trata en este caso de que cumplan los criterios de los procedimientos discursivos democráticos para que sean aceptadas como válidas. La base para legitimar una sociedad se encuentra en el principio del discurso. Ahora bien, «la única forma viable de trasladar su principio de legitimidad apoyado en el principio del discurso a la sociedad como un todo es mediante la legalidad, a través del derecho» (Vallespín, 1998, 31). En este caso, se trata de buscar un criterio por el cual unas normas pueden ser justificadas en una sociedad democrática. Al igual que en la ética del discurso, podemos decidir sobre la legitimidad de las normas aprobadas en una sociedad apelando a los procedimientos, en este caso, de la democracia deliberativa, donde se han trasladado los procedimientos de los discursos morales. Se justifica una norma en una sociedad democrática cuando se puede basar en razones generalmente aceptadas. Con esto nos hemos trasladado al uso público de la razón en el dominio político legal.

Habermas «une la legitimidad de las normas legales con lo que todos podrían aceptar en una deliberación pública racional que toma en consideración equitativamente las necesidades e intereses de cada uno» (McCarthy, 1994, 55). Esta deliberación comprendería los

tres tipos de discursos, ya comentados, de la razón práctica: el moral, el ético y el pragmático. En la discusión política o pública se mezclan todos los aspectos de la razón práctica. La concepción normativa de la deliberación democrática introduce el discurso sobre la validez de normas en el dominio político e incluye diálogos sobre cómo alcanzar los objetivos pragmáticos, los valores e identidades de la ética y lo justo «bajo condiciones que garantizan una presunción de que los resultados correctos procedimentalmente serán aquellos con los que podrían estar de acuerdo razonablemente ciudadanos libres e iguales» (McCarthy, 2004, 49). La cuestión de la legitimidad política pasa entonces por ver cómo se puede poner en la práctica de las discusiones políticas las condiciones de la deliberación racional.

Habermas, al contrario que Rawls, piensa que se pueden llevar a cabo deliberaciones sobre cuestiones políticas y legales haciendo uso de la razón pública en ámbitos no gubernamentales. Además, cree que ese uso público de la razón constituye una base para la toma de decisiones legales que toman las instituciones. Esa opinión pública, resultado de la deliberación racional en los foros no gubernamentales, puede determinar las discusiones institucionales en un determinado sentido. Este uso de la razón muestra su utilidad como base del autogobierno democrático y la autonomía política. La teoría de la democracia deliberativa, como la ética del discurso, se centra en los procedimientos del uso público de la razón, derivando el sistema de derechos a partir de su institucionalización

Ahora bien, si tenemos en cuenta el hecho del pluralismo ¿cómo es posible alcanzar un consenso sobre el bien común? Nada asegura que el discurso racional ideal llegue a un acuerdo en estas condiciones. Según McCarthy, ante este problema, Habermas opta por dos vías para su resolución. En primer lugar, cuando los conflictos de valores son irresolubles, es necesario dejar paso a los procesos de negociación justa. Pero este procedimiento no garantiza una base racional para la deliberación democrática. Por ejemplo, en los acuerdos que se producen en nuestras sociedades sobre el aborto, eutanasia, etc., donde no es posible llegar a un

acuerdo de valores habría que recurrir a la votación y aplicar la ley de la mayoría.

El segundo camino propuesto por Habermas iría en sentido opuesto, «hacia una mayor abstracción» (McCarthy, 2004, 56). En lugar de insistir en los valores que separan y que no se pueden compartir, se puede alcanzar acuerdos dirigiendo el debate hacia un mayor grado de abstracción: «de las diversas preferencias a la libertad de elección, de las creencias opuestas a la libertad de conciencia, de los valores en conflicto a los derechos de privacidad» (McCarthy, 2004, 56). En este caso, el procedimiento se aproximaría a la concepción política de Rawls. Ante la diversidad de perspectivas de las distintas tradiciones y las instituciones políticas que se consideran justas, los ciudadanos deberían tomar las decisiones colectivas de acuerdo con esas instituciones, aunque entre ellos muestren desacuerdos.

6.3. LÍMITES DE ESTAS TEORÍAS PARA LA ACTUACIÓN GUBERNAMENTAL

Dicho todo esto, procederemos ahora a una breve crítica a esta opción en función de nuestra intención de aportar criterios a la acción gubernamental. En primer lugar, creemos que es imposible que un gobierno hoy actúe sin considerar las consecuencias de sus decisiones, máxime en un mundo globalizado y de economía interdependiente, donde los efectos pueden ser tan extensos. Si un gobierno, por seguir principios que considera universalmente válidos, genera un daño intenso a la comunidad, su actuación no parece defendible éticamente, considerando su rol (Coady, 2009, 10). En suma, podríamos ser más indiferentes a las consecuencias cuando los efectos negativos recaen exclusivamente sobre nosotros, pero debemos mostrarnos más sensibles cuando recaen total o parcialmente sobre los demás (Tena, 2010). En segundo lugar, las máximas universalizables pueden ayudar poco a un gobierno a la hora de tomar decisiones cuando se lidia con máximas igualmente universalizables pero incompatibles (Pettit, 1997). Por ejemplo, la defensa del orden y la defensa de la justicia; en este

caso Kant, como Goethe, prefiere la injusticia al desorden, al rechazar toda revolución frente al soberano injusto, pues destruye el orden jurídico (Sprute, 2008). Pero ello es incoherente con su propia defensa de la dignidad humana. Tercero, con relación a Rawls, como ya dijimos, los programas que operativizan el principio de diferencia se asientan en inferencias complicadas y en juicios intuitivos que exigen evaluar información compleja sobre asuntos sociales y económicos escasamente comprendidos (2005), además de que, como dice Cohen (1997), una sociedad justa requiere de un cierto *ethos*, requiere que sean justas también las elecciones personales de los individuos que la componen, lo cual exige un camino previo de educación moral del que estamos bastante alejados.

Con relación a la opción deliberativa las críticas son también numerosas (Arias Maldonado, 2007, 46 y ss.; Dias, 2004; Jorba, 2006). En primer lugar, no siempre la deliberación genera consenso, en ocasiones podría incluso exacerbar el conflicto, todo depende de factores contextuales. Segundo, los mejores argumentos ajenos no siempre transforman las preferencias propias, pues la deliberación incluye, como el propio Habermas reconoce, aspectos morales, éticos y pragmáticos, sobre estos últimos es posible el acuerdo, pero sobre valores y creencias es muy difícil que existan cambios. Tercero, la deliberación incorpora una visión idealizada de la capacidad de racionalidad del ser humano; las personas no siempre reconocemos el mejor argumento, tenemos permanentemente emociones y marcos cognitivos que nos condicionan; además, las personas tienen diferentes capacidades para argumentar, aunque tengan oportunidades iguales para expresarse, por lo que los más dotados para la retórica tienen mayores posibilidades de triunfar argumentativamente. Cuarto, hay seres humanos que, por su edad, o por sus enfermedades no puede participar en procesos deliberativos, en esos casos ¿quién defiende sus intereses? ¿Y los posibles defensores de los menores, los discapacitados mentales o las generaciones futuras expresan realmente lo que estos seres humanos desearían? Quinto, todo gobierno tiene que tomar decisiones en las que el tiempo para la consideración de alternativas

es muy reducido y, en esos casos, la deliberación es inviable. Sexto, la lucha por el poder, ineludiblemente inserta en la dimensión gubernamental de la política, es obviada, con lo que conflictos morales esenciales no son considerados. Séptimo, una cooperación profunda entre ciudadanía y gobierno en la toma de decisiones impide la *accountability* del gobierno y la exigencia de responsabilidades por sus errores. Aunque la doble vía de Habermas entre la deliberación en la esfera pública y la toma de decisiones en el gobierno es atractiva teóricamente, en la práctica, no existen puentes reales que conecten una y otra, de forma tal que puede existir deliberación sin que existan toma de decisiones coherentes con ella (Squires, 2002, 22-23). Octavo, la sociedad del «*infotainment*» y la tendencia a la manipulación mediática hacen difícil generar el clima de imparcialidad necesario para la deliberación. Noveno, hay decisiones muy técnicas en las que la ciudadanía no puede deliberar sin una ayuda gubernamental y de expertos en la traducción de los términos y valores en juego (pero la traducción puede implicar traición). Décimo, hay hoy en día muchas decisiones que se toman en el marco de las relaciones internacionales e intergubernamentales y que marcan el campo de juego de la deliberación, achicándolo en ocasiones demasiado.

No obstante, lo acertado de estas críticas, no deben llevar a pensar que deliberar sea algo inútil y que por ello esté justificada la mera imposición como forma de gobierno, sino que más bien tiene que llevar a admitir las limitaciones de la deliberación y a considerar que no siempre es posible abrir semejante procedimiento. La deliberación sirve, más que como un instrumento para la toma de decisiones, como un elemento informador de las mismas, un método que ayuda en la formulación de políticas y en su evaluación y, sobre todo, en la definición de los principios constitucionales (Hardin, 1999). La perspectiva deliberativa expresa un ideal normativo y regulativo que exige un cambio cultural para operar realmente, para ello es preciso que la sociedad civil, en el nivel micro, amplíe sus espacios comunicativos y que el gobierno, en el nivel macro, aporte dirección y fomente cambios institucionales que incentiven la deliberación (Jorba, 2006) y las condiciones sociales y económicas

que permitan que sea entre seres libres e iguales. Mas mientras las condiciones ideales deliberativas no se den y las bases culturales de la virtud cívica no estén sólidamente ancladas, el gobierno —además de construir a largo plazo esa sociedad bien ordenada y justa— tiene que tomar decisiones en nombre de la comunidad y la clave ética es que tome aquellas que, respetando los principios de libertad y autonomía, produzcan las mejores consecuencias y eviten los mayores males: siguiendo la lógica del imperativo categórico deben actuar siempre de manera que su acción contribuya al máximo bien de la especie, empezando por su propia comunidad. Pero la concreción de ese máximo bien no puede estar sesgada. Esto nos lleva a que la clave de la toma de decisiones gubernamental, desde la moralidad, es la imparcialidad y para ello la deliberación con los afectados es clave.

Precisamente esa preocupación por la imparcialidad en la determinación del interés común llevó a Kant a rechazar la democracia directa; Kant cree que solo el representante puede actuar en nombre de todos y considerar la voluntad general, pues la asamblea expresa los fines empíricos, la suma de intereses parciales no la voluntad común. La mayoría expresa el interés de la mayoría, el general solo lo puede expresar el monarca. El representante, a la hora de decidir en nombre del pueblo, debe atender a cómo deberían decidir los ciudadanos, no a cómo deciden. El mandato para el representante es según Kant: «Legisla de tal manera que tus leyes podrían haber emanado de la voluntad unida del pueblo». El Estado republicano es, en consecuencia, administrado según leyes análogas a las que el pueblo se hubiera dado a sí mismo conforme a principios jurídicos universales (Kant, 1987, 91)

Obviamente, esta pretensión kantiana hoy en día sería difícilmente aceptable, dado que implica un rechazo a elementos básicos del régimen constitucional democrático, pero sí plantea la esencia del problema: nuestros gobernantes deben buscar el bien común desde la imparcialidad. Con una matización muy bien expresada por Barry (1997): no se puede ser imparcial con lo injusto. Su fundamento es la teoría de Scanlon que, desde el

contractualismo, establece que los juicios acerca de lo correcto o incorrecto son juicios acerca de lo que estaría o no permitido por unos principios que no podrían ser rechazados razonablemente por personas a quienes moviese el objetivo de encontrar unos principios de regulación general de la conducta. Un acto gubernamental es incorrecto si, y solo si, cualquier principio que lo permitiera fuera susceptible de ser rechazado razonablemente por personas con la motivación descrita (Scanlon, 2003). Lo esencial, así pues, no es determinar lo bueno, que es siempre abierto y contingente. Lo fundamental es definir lo malo —definición que es posible incluso con carácter universal— y prohibirlo (por ejemplo, la discriminación racial); así como combatir poco a poco las condiciones que impiden la imparcialidad (desigualdad de oportunidades, dominación arbitraria). La imparcialidad, por su parte, implica dar a todos iguales posibilidades de defensa de su concepción del bien, no tomar posición previa, una neutralidad que es fruto de un moderado escepticismo combinado con un compromiso de encontrar términos razonables (Barry, 1997, 238).

En consecuencia, una constitución justa se debe establecer de tal modo que todas las decisiones importantes se tomen con métodos que hagan presentes las condiciones de imparcialidad. Y estas condiciones implican que los procesos de toma de decisiones son equitativos en la medida en que todos los implicados están bien informados y han expresado sus intereses y perspectivas con igual fuerza y eficacia. Son equitativos en la medida en que lo que se considera un buen argumento no depende de la identidad social de la persona que lo presenta. Y son equitativos en la medida en que aspiran al consenso donde sea posible y, donde no lo es, trata a todo el mundo igual —por ejemplo, dando a cada uno un voto (Barry, 1997, 162)—. Esta teoría de Barry añade un elemento importante a la concepción del buen gobierno, y es la inexistencia de discriminación y la generación de vías participativas equitativas para la definición de las políticas públicas. Pero, finalmente, tampoco nos resuelve el problema de qué debe hacer el gobierno cuando no puede consultar. En ese caso, guiarse solamente por el voto introduce un elemento de faccionalismo difícilmente compatible

con la deontología y, en todo caso, difícilmente operativizable (no se puede votar cada vez que hay un conflicto de intereses). Por todo ello, creemos que puede ser útil, como criterio «*second best*», buscar unos valores de referencia que sean imparciales para los afectados y que guíen a los gobernantes en su toma de decisiones. Estos valores deberían surgir de la investigación sobre la naturaleza humana y lo que la gente valora generalizadamente (Pettit, 1997).

6.4. Conclusión

Tanto Habermas como Rawls pretenden encontrar un modo en que se pueda decidir sobre las normas justas, que afectan al bien de todos. Más que en las diferencias que resultan de sus soluciones concretas, hay que fijar la atención en los rasgos comunes de su empeño. Una empresa que, sin embargo, de una manera u otra, nos concierne a todos los que vivimos en sociedad, tanto desde el punto individual como colectivo. Como personas, debemos tener presente que nuestras acciones tienen un aspecto moral, en el sentido de Habermas, que pueden tener consecuencias que afectan a los demás y que en los casos de conflicto necesitamos unas reglas que, nacidas desde el punto de vista moral, pueden resolverse de una forma equitativa. Por otro lado, la sociedad en que vivimos necesita unas ciertas condiciones para garantizar el sistema, en su conjunto, como algo justo, y la forma de acercarse a este ideal es, sin duda, un sistema democrático en el que se realice la autonomía de los ciudadanos, lo cual consiste en que cada uno acepte la normas como si nos la diéramos a nosotros mismos. Por eso es tan importante descubrir los mecanismos por los que se pueden llegar a acuerdos en la sociedad, lo que significa que cada uno puede ver los contenidos de esos acuerdos como algo que él mismo propondría como lo más justo y equitativo. Aunque las teorías, a veces, dan la impresión de que ofrecen mecanismos muy diferentes para alcanzar la legitimidad del Estado, es importante advertir que, en la práctica, estos diferentes mecanismos contribuyen a su modo al logro de la legitimidad. Está claro que una enseñanza de

Habermas muy valiosa, para intentar alcanzar acuerdos, es el respeto por la libertad de cada participante en la discusión para afirmar o negar las razones que se le pueden ofrecer para justificar el bien común. Sin esta libertad, sin esta ausencia de violencia, cualquier acuerdo no puede pretender al asentimiento de los ciudadanos. Por otro lado, aunque parece un poco rígida la distinción entre uso público y uso no público de la razón en Rawls, parece evidente que, si a la hora de determinar las leyes que han de regir una sociedad, cada uno intentara proponer aquello que es más exclusivo de su forma de pensar, en lugar de recurrir a las ideas de una cultura común, el ideal de democracia y de autonomía política quedaría más lejos y más difícil de alcanzar. En suma, con todas sus limitaciones, entendemos que estas teorías nos ofrecen el marco esencial desde donde configurar instituciones que hagan frente al relativismo y nos ayuden a construir convivencia, sin caer en el fundamentalismo.

---

[1] Sócrates: Pero, mi querido Eutifrón, si lo que es amado por los dioses y lo que es santo fuesen una misma cosa, como lo santo no es amado sino porque es santo, se seguiría que los dioses amarían lo que ellos aman porque es amable. Por otra parte, como lo que es amable a los dioses no es amable sino porque ellos lo aman, sería cierto decir igualmente que lo santo no es santo sino porque es amado por ellos. Ve aquí que los dos términos amable a los dioses y santo son muy diferentes; el uno no es amado sino porque los Dioses lo aman, y el otro es amado porque merece serlo por sí mismo. Así, mi querido Eutifrón, habiendo querido explicarme lo santo, no lo has hecho de su esencia, y te has contentado con explicarme una de sus cualidades, que es la de ser amado por los dioses. No me has dicho aún lo que es lo santo por su esencia. Si no lo llevas a mal, te conjuro a que no andes con misterios, y tomando la cuestión en su origen, me digas con exactitud lo que es santo, ya sea o no amado por los dioses; porque sobre esto último no puede haber disputa entre nosotros. Así, pues, dime con franqueza lo que es santo y lo que es impío (*Obras completas de Platón*, Patricio de Azcárate, Madrid, 1871-1872, vol. 2).

[2] También en A. Cortina, *Ética mínima*, Madrid, Tecnos, 2006, cap. 7.

[3] Citado por James E. Crimmins, «Bentham and Utilitarianism in the early nineteenth Century», en *The Cambridge Companion to Utilitarianism*, Cambridge University Press, 2014, Papers, Box CLXIX, fol. 79.

[4] «Expresado de la forma más general, el fin que un legislador desinteresado se podría proponer en cuanto a la ley internacional sería entonces la mayor felicidad de todas las naciones tomadas en su conjunto». *Principles of International Laws*.

[5] Citado por Mill en *Utilitarianism*, cap. V.

CAPÍTULO II
ÉTICA Y POLÍTICA

1. INTRODUCCIÓN

Hemos visto que una de las funciones de la moral es orientar la conducta de los seres humanos de modo que su vida en común sea posible, evitando el daño a los demás y a uno mismo. La política, por su lado, consiste en acciones e interacciones para alcanzar, mantener y expandir el poder político (Thompson, 2001), con la función de resolver conflictos sociales, incluso a través de decisiones que pueden imponerse de forma coactiva (Vallés, 2000). Pero generalmente la existencia de comunidades políticas no solo se atribuye al poder de organizar y controlar la sociedad, sino también a la moral, como una fuerza interior en los miembros de un grupo que los lleva a colaborar unos con otros, a respetar las reglas comunes, a ir más allá de sí mismos y no basar toda su conducta en motivos meramente egoístas. Sin esa disposición interior a la cooperación, aunque tuviera origen en el egoísmo bien entendido, la existencia de comunidades humanas dependería de la mera violencia que ejercerían los poderosos contra los más débiles. La política se reduciría a una lucha agonística por el poder y a la imposición violenta de decisiones, sin que el diálogo o la negociación tuvieran espacio. Por ello, Kant observa que en los hombres existen dos fuerzas antagónicas, una que tiende hacia la cooperación y otra hacia el egoísmo:

> Entiendo aquí por antagonismo la insociable sociabilidad de los hombres, esto es, el que su inclinación a vivir en sociedad sea inseparable de una hostilidad que amenaza constantemente con disolver esa sociedad. Que tal disposición subyace en la naturaleza humana es algo bastante obvio. El ser humano tiene una tendencia a socializarse, porque en tal estado siente más su condición de humano al experimentar el desarrollo de

> sus disposiciones naturales. Pero también tiene una fuerte inclinación a individualizarse (aislarse), porque encuentra simultáneamente en sí mismo la insociable cualidad de doblegar todo a su mero capricho (Kant, 1987, 8-9).

La naturaleza humana no posee una sola dimensión, sino que en el interior de cada individuo se mueven diversas fuerzas que de alguna manera hacen posible la convivencia, pero también la ponen en peligro. Por este motivo, es difícil hablar de una maldad o una bondad naturales, sino más bien de diversas tendencias que hay que armonizar para lograr que una sociedad política funcione de una manera aceptable para aquellos que viven en ella. Y ahí es donde la política aparece como el instrumento esencial de equilibrio.

Siguiendo a Philp (1997), la política se distingue de las relaciones comunales, las cuales están basadas en relaciones familiares y grupales y son generadoras de solidaridad espontánea; en estas relaciones la pertenencia es fruto de circunstancias «naturales», no de actuaciones voluntarias, y las relaciones de intercambio están regidas por pautas simbólicas, tradiciones y reglas de estatus, estima y confianza. La conformidad, la estabilidad, el respeto y la jerarquía son bienes esenciales en estas relaciones. Si alguien viola estas reglas, la sanción es el aislamiento y la propia vergüenza social. También se distingue del mercado, dado que este se caracteriza teóricamente por la existencia de agentes autónomos e iguales que, buscando maximizar sus beneficios, entran en relaciones de intercambio económico. En él no hay liderazgo, no hay acción colectiva, las relaciones son instrumentales y no hay solidaridad, ni lazos afectivos. Pero debe haber igualdad entre los agentes e información distribuida homogéneamente. Si se quiebra la igualdad, se falsean las cuentas o existe información privilegiada, el mercado resulta dañado y sus agentes pierden confianza en el mismo. Y, finalmente, la política se diferencia de las relaciones entre patrón y cliente. El patronazgo es asimétrico, basado en la desigualdad de poder; tiende a ser permanente y a extenderse en red; se sitúa fuera de los cauces de la moralidad proclamada oficialmente en la sociedad en la que se desarrolla, aunque puede no actuar ilegalmente (Caciagli, 1996). Cuando el Estado falla, o

cuando la descentralización es defectuosa y el poder central no llega a determinadas partes del territorio, entonces surgen los patrones, los cuales aseguran a sus clientes un acceso a determinados servicios que aquellos, por sí mismos, no podrían alcanzar; en contraprestación, estas personas sirven al patrón y le apoyan políticamente. El bien esencial aquí es la fidelidad y la estabilidad jerárquica. Pero es una versión degradada de la política, una versión parcializada y marginal, sin legitimación universalista.

Pero la política es diferente a todas estas formas de relación social. Siguiendo a Vallés (2000), como ya antes indicamos, la política consiste en acciones o prácticas que realizan las personas para regular los conflictos sociales y cuyo resultado son decisiones obligatorias incluso por la fuerza para la comunidad. Si imaginamos una comunidad mínimamente compleja sin política nos daremos rápidamente cuenta de la razón de ser de la política. En esa comunidad surgen intereses diversos, visiones diferentes del interés común, necesidades distintas y, como consecuencia de ello, conflictos. Sin política, esos conflictos llevan inevitablemente a una guerra de todos contra todos, a la destrucción mutua y a la provisional ley del más fuerte. De ahí la necesidad de un orden comúnmente aceptado y unas instituciones y, por ello, la inevitabilidad de un Estado para asegurar tal orden, salvo en supuestos excepcionales de pequeñas tribus o clanes (Diamond, 2006) y en las condiciones ideales de autogestión de bienes comunales (Ostrom, 1990). Es decir, que la política implica como resultado la elaboración de normas de obligado cumplimiento, pero estas normas, en las sociedades modernas, no provienen de una tradición intocable, sino de una voluntad activa de los miembros de la comunidad —que se ejecuta fundamentalmente a través de sus representantes— de evitar la guerra civil permanente y encontrar principios de convivencia. Además, frente al mercado, es preciso destacar que en política hay conflicto e intereses diversos que no pueden resolverse mediante el intercambio económico y que, por ello, exigen, cuando no hay acuerdo, de una autoridad, de un poder que decida obligatoriamente y, en todo caso, de un poder que garantice los acuerdos. Los miembros de la comunidad política no

se relacionan transacción a transacción, negocio a negocio, sino que mantienen una permanente relación de comunidad, pero, a su vez, esta relación no se fundamenta en relaciones familiares o solidarias, sino de ciudadanía. Tampoco se fundamenta la relación en intercambios particularistas, privilegiados, con el patrón, sino en la asunción y el cumplimiento de unas reglas universales y comunes, obligatorias para todos e implantadas imparcialmente.

Sería erróneo creer que la política se puede ejercer sin poder. «*Politics is who gets what, when, how*» nos indicaba Lasswell (1936). La política implica acciones e interacciones para alcanzar, mantener y expandir el poder, esencialmente el poder político (Thompson, 2001), el poder que permite el control de las instituciones políticas, desde donde se decide con autoridad e, incluso, con violencia legítima. Pero, además, la política tiene una dimensión funcional, sirve para algo: para resolver conflictos sociales. Y, más aún, se guía por un principio implícito: la superación de los juegos de suma cero y, con ello, la búsqueda de un interés común para una colectividad compleja. Si quien toma decisiones políticas lo hace tan solo pensando en el poder, construirá relaciones clientelares y usará patrimonialmente las instituciones estatales, pero no hará verdadera política. Si quien tiene el poder político toma decisiones buscando únicamente su enriquecimiento introducirá el interés egoísta propio en la política y sacrificará el interés común. Si el sistema político permite que quienes tienen el poder económico también tengan el poder político y lo usen en su beneficio para seguirse enriqueciendo, la política perderá su razón de ser como espacio de deliberación y negociación compleja, y no de mero intercambio de bienes. Si las relaciones familiares o las lealtades personales dominan las decisiones políticas entonces la política dejará de poder resolver conflictos sociales, cuya superación exige imparcialidad y justicia. Todos estos son ejemplos de corrupción política, ejemplos de cómo, más allá de las leyes y de las fronteras, la política se corrompe y deja de cumplir el papel que funcionalmente debe ocupar, perdiendo su bien interno (McIntyre, 1984) y la razón de ser de su existencia legítima.

En suma, que, normativamente, la política se refiere a acciones e interacciones que producen decisiones que tratan de evitar la suma cero en la solución de los conflictos sociales y que se dan entre seres autónomos y libres de dominación arbitraria (Pettit, 1999). Los dos componentes unidos, la búsqueda de un interés general para la comunidad y la presencia de seres libres que persiguen sus ideales e intereses, la diferencian de la economía y de las relaciones comunales y clientelares.

Históricamente, se han considerado las relaciones entre ética y política de muy diversas maneras. Para los filósofos griegos la relación es de plena adecuación: una sociedad bien organizada políticamente es también una sociedad moral. Platón, en su libro *La República*, imagina su sociedad ideal estamental en varias clases, cada una de las cuales tiene una función propia y al cumplirla se produce un equilibrio y una armonía en la sociedad: la justicia (Platón, 2003). La sociedad debe ordenar a todos los individuos de manera que cada cual cumpla su cometido según la clase a la que pertenece. Una de las funciones, por tanto, en esa sociedad es ordenar y gobernar, y está encomendada a la clase de los gobernantes, los cuales deben ayudarse de otra clase, los guardianes que detentan la fuerza, para asegurase que ese ordenamiento se haga efectivo. Por último, una tercera clase estaría dedicada a satisfacer las necesidades de sus miembros. Esta organización es similar a la del hombre moral, que consiste en una determinada configuración de sus elementos. El hombre moral, como la sociedad justa, debe ordenar, gracias a la razón y con la ayuda efectiva de la voluntad, los diversos impulsos de su naturaleza, de ese modo puede alcanzar un equilibrio interno, lo que es la justicia individual. Una sociedad bien organizada está compuesta, en general, por hombres con una constitución moral adecuada. La excelencia política se encuentra en una disposición de la sociedad que le confiere equilibrio y armonía.

Para Aristóteles, la ética forma parte de la política. Además, esta es la ciencia más importante, pues al ser la ciencia organizadora «utiliza las demás ciencias prácticas», legislando «qué se debe hacer y qué se debe evitar» (Aristóteles, 1985, Libro I, cap. 2). Tanto

la moral como la política necesitan conocer el bien del hombre, lo que es justo y honesto, para determinar lo que es conveniente hacer. Pero el bien del Estado es más importante que el bien del individuo, aunque en general «el bien del individuo se identifica con el bien del Estado» (Aristóteles, 1985, Libro I, cap. 2). Hay, por tanto, una armonía entre la ética y la política, pues ambas buscan el bien del ser humano, en el primer caso a través de decisiones individuales y en el segundo a través de decisiones públicas que afectan a la colectividad. Además, la organización política de la sociedad es la condición para desarrollar la actividad moral humana, pues solo perteneciendo a una sociedad política bien organizada tienen los hombres la oportunidad de desarrollar sus facultades y lograr una vida buena. Ahora bien, para que una organización política logre un grado de estabilidad, es necesario que la organización disfrute de una igualdad relativa entre sus miembros y de justicia social, que la proteja de las revoluciones y oriente las decisiones del gobierno hacia el bien común y no hacia los propios intereses de los gobernantes. La política y la moral son las ciencias prácticas que se complementan para alcanzar el bien del hombre. La moral indica lo que es conveniente hacer para el individuo en su persecución del bien ordenando sus inclinaciones y las acciones a través de la razón y la política ordena la sociedad para alcanzar el bien común, legislando lo que se debe hacer y evitando lo que no conviene. A pesar de que ambos pensadores tienen muy presente la necesidad del uso de la fuerza y de la violencia, tanto para mantener el orden interno como para protegerse de las amenazas y agresiones exteriores, no observan ningún conflicto entre la ética y la política, salvo cuando esta no se ordena hacia el bien común, sino hacia el interés propio de los gobernantes, lo que supone una corrupción del sistema.

Fue Maquiavelo el que observó que la conducta del político no se pliega en ocasiones a los dictados de la moral y no porque se desvíe del bien común, sino que, debido a la lucha con los enemigos para adquirir el poder o para conservarlo, debe realizar acciones contrarias a los principios de la moral. Aranguren (1968), en su libro *Ética y política*, analiza algunas de las relaciones problemáticas

entre la ética y la política. Entre ellas, señala las posiciones que consideran que ambas esferas son incompatibles. En un caso por la preeminencia de la política sobre la moral y en otro por la supremacía de la moral sobre la política. El primer caso sería el llamado realismo político, que considera que la política es una esfera autónoma de acción, con su propia lógica interna de lucha por el poder, donde las consideraciones morales son ajenas a las técnicas de búsqueda y consolidación del poder. En el segundo, nos encontraríamos con una posición en la que se rechaza la política, reduciendo el Estado a un mínimo, por considerar la política algo intrínsecamente inmoral; por ello, al ser la política incompatible con la moral, las personas que quieran seguir el camino recto deben evitar implicarse en política, produciéndose, con ello, la consecuencia perversa del abandono de la política en manos de personas de moralidad dudosa. Ejemplos de esta repulsa de la política se encuentran en ciertas visiones deontológicas de fuerte contenido kantiano.

Otro modo problemático de relación entre ambos ámbitos ocurre cuando se siente la necesidad conjunta de la moralidad y de la política y se es consciente de que, eligiendo una esfera, necesariamente hay que renunciar a la otra y viceversa. El problema surge cuando se considera la violencia que conlleva el ejercicio de la política en el ámbito gubernamental. Así, la concepción luterana separa de una forma radical la moral privada de la moral pública y piensa que el cristiano, «en su vida personal, debe esforzarse por evitar la violencia [… pero] el cristiano, en su vida pública, como magistrado, está estrictamente obligado a ejercer su autoridad, a hacer uso del poder» (Aranguren, 1986, 96), y la violencia que este, en ocasiones, conlleva. Una situación conflictiva se produce también cuando consideramos la legalidad y la legitimidad. En más de una ocasión, se plantea el problema de que el ordenamiento político no satisface las condiciones mínimas, algunas de ellas morales, para que ese ordenamiento pueda ser aceptado. Así, es posible que alguien se revuelva contra la legalidad vigente por considerarla ilegítima e inmoral. Este caso es considerado, por ejemplo, por

Locke, que defiende el derecho a la resistencia cuando el poder no cumple las funciones que le han sido asignadas por la sociedad.

Como ejemplos de armonía entre ética y política hemos considerado la filosofía de Platón y Aristóteles. Maquiavelo, sin embargo, plantea cómo, a veces, incluso para lograr el bien de la comunidad, la política contradice la ética. Es el primer planteamiento de las manos sucias, que Michel Walzer desarrolla de una forma específica en su célebre artículo «*Political Action: The problem of dirty Hands*» dándole una forma paradójica. A lo largo del presente texto se considerarán también las posibles soluciones a este planteamiento, que tienden a ver en él solo una apariencia de paradoja. Carl Schmitt expone, por último, una concepción de la política autónoma y dominante sobre las otras ciencias prácticas, que puede ser considerada una forma de realismo político.

2. EL PROBLEMA DE LAS MANOS SUCIAS

2.1. MAQUIAVELO

Maquiavelo declara que el gobernante tiene que aprender a no ser bueno, y tiene que hacerlo así en función de su oficio. Para comprender adecuadamente esta afirmación, hay que preguntarse en qué reside la bondad y en qué consiste la profesión de gobernar. En la época renacentista, la bondad residía en la posesión de un carácter excelente constituido por una serie de virtudes. Se describe el hombre moralmente ideal con un conjunto de formas de comportarse o virtudes que lo hacen ser excelente. El hombre moral es liberal, clemente, religioso, mantiene su palabra, etc. De la postura de Maquiavelo se desprende, sin embargo, que el gobernante, a veces, tiene que no ser liberal, no clemente, etc.

Por otro lado, la función del príncipe, para poder gobernar, es ganar el poder, mantenerlo, y si es posible aumentarlo. El fin último de la política es mantener la comunidad política. Pero alcanzar el poder supone una lucha, pues solo lo logra el que tiene más fuerza

y astucia. Hay otros contrincantes que pretenden alcanzarlo también, por lo que la batalla política se convierte en un juego de fuerzas contrarias.

Desde esta perspectiva, se subordina todo a la política: la moral, la religión, la economía, etc. Lo que puede dar lugar a pensar que todo se reduce al poder por el poder. Pero, aunque la política sea considerada autónoma en esta situación y se haga subordinar a ella las otras esferas de la cultura humana, el poder no se justifica en sí mismo. Pues no todo poder es bueno. Y aquí aparece de nuevo la moral, cuando parecía que había sido apartada de la política. Según Maquiavelo ese poder que ha vencido sobre los demás no se justifica por el mero hecho de haber triunfado, sino que, como la mayoría de los pensadores políticos, opina que ha de garantizar unas condiciones de existencia para los integrantes de la comunidad. Maquiavelo piensa que los dos grandes objetivos de un ordenamiento político es asegurar la vida y la libertad de los ciudadanos: «*Vivere sicuro, vivere in libertà*». Si el poder no cumple estas funciones, estamos ante una política que no merece la pena ser considerada como deseable. De esta manera, aunque puedan entrar en conflicto la política y la ética, no se deja de juzgar moralmente la actuación de los políticos.

Para Maquiavelo el doble aspecto de la política muestra el carácter también dual del hombre: mitad humano, mitad animal. La lucha expresa su animalidad. La convivencia su humanidad. Para alcanzar una estructura para la convivencia, es necesario crear un poder central, el que tiene la fuerza de ejercer la violencia. Solo con el fin de crear y mantener una comunidad política donde los hombres vivan seguros y en libertad tiene sentido el uso de la violencia que conllevan las luchas por el poder. Por tanto, para que funcione una sociedad política es necesaria la fuerza, unas instituciones —fruto del ordenamiento jurídico—, pero también una determinada configuración interna de los ciudadanos: este es el aspecto más propiamente moral de la convivencia política. Según Maquiavelo esta actitud o disposición interna que permite el funcionamiento político adecuado es la *virtù*: la capacidad de cooperación, que tiende a anteponer, cuando la situación así lo

requiere, el interés general al propio. Los ciudadanos han de participar en la construcción de la colectividad y para ello necesitan una disposición y una fuerza para hacerlo, esta es la virtud del ciudadano. Para los humanistas, cuando falla esta disposición, nos encontramos con la corrupción. Por esto, la moral es totalmente necesaria para el logro de la vida política en libertad, donde la fuerza y el ordenamiento del Estado, a pesar de ser necesarios, no son suficientes. Como se puede observar con cierta frecuencia, en un Estado bien ordenado puede sobrevenir la corrupción y ello debido a que el interés propio predomina sobre el interés general, entonces, aunque formalmente está el Estado rectamente ordenado hacia lo común, en la práctica los gobernantes desvían su actividad hacia el interés propio. Por otro lado, la facultad moral, como observa Adam Smith (2004), es la capacidad crítica que tenemos los humanos para evaluar las otras facultades y nuestra propia actividad. Según esto, parece natural entonces que el juicio moral se extienda al campo de la política y que las acciones que se desarrollan en el ámbito público caigan también bajo la consideración moral.

En la tradición del género de la literatura de «espejo para príncipes», se intenta establecer cómo ha de ser el comportamiento de un gobernante para que este alcance «el honor, la gloria y la fama»; lo cual supone adquirir el poder, en el caso de que no lo tenga, saber conservarlo, ya lo haya heredado o adquirido, y en su caso aumentarlo. Adquirir y ejercer el poder es un aspecto esencial de la actividad política, pero, aunque necesario, no es la única dimensión a la que puede reducir toda la política, como ya hemos visto.

Muchos escritores que compusieron libros para aconsejar a los gobernantes y así ayudarles en su tarea propia, observaron que el príncipe debía poseer ante todo la *virtù*, o la capacidad para crear y mantener Estados combatiendo los avatares negativos de la fortuna. Sin embargo, a la hora de explicar en qué consistía esa virtud del estadista se explayaban en la descripción de las diversas virtudes morales tradicionales y las específicamente cristianas. Entre las virtudes morales se encuentran las que ya había establecido Platón

en *La República*: la prudencia o sabiduría, la fortaleza o valentía, la templanza o moderación y la justicia que engloba, a todas las anteriores. Entre las cristianas se mencionaban la piedad, la religión y la fe. Por último, se trataban aquellas virtudes que se consideraban propias de los gobernantes, como la liberalidad, la magnificencia, la clemencia, mantener la palabra. Como resultado de todas estas cualidades el príncipe solo podía ser amado y obedecido por sus súbditos. El espejo en el que debía contemplarse el príncipe era un dechado de virtudes, de manera que todo el que le admirase no podría sino amarle y obedecerle[1].

Maquiavelo, en su particular espejo para príncipes, juzga moralmente la política. Así, en el análisis de las formas de adquirir el poder distingue entre los medios que son moralmente legítimos e ilegítimos para ello. El príncipe puede lograr un dominio o ampliarlo «con las armas ajenas o con las propias, o por fortuna o por virtud». De esta manera se puede alcanzar el poder y la gloria, pero cuando se adquiere el dominio por medios criminales, ni por fortuna ni por virtud, solo se logrará el poder, pero no la gloria, es decir, llegará a ser gobernante, pero no un buen gobernante. El que alcanza el poder mediante crímenes no lo hace mediante la virtud, pues esa no consiste en «asesinar a sus ciudadanos, traicionar a los amigos, no tener palabra, ni piedad, ni religión; estos medios harán ganar el poder, pero no la gloria» (Maquiavelo, 1985, cap. VIII).

La *virtù*, que es la noción clave en la adquisición y conservación del poder, aparece en Maquiavelo como la capacidad de dominar el destino y las circunstancias exteriores que rodean la acción del hombre, en este caso del príncipe. El destino no se puede modificar, pero sí se puede alterar los efectos que tienen los hechos sobre los hombres y sobre los Estados. Si un país se prepara para posibles desastres de cualquier índole atenuará sus efectos; las consecuencias de una fortuna negativa serán siempre menores cuando hay una virtud preparada para ofrecer resistencia. La fortuna «dirige sus ímpetus hacia donde sabe que no se han hecho ni márgenes ni diques que puedan contenerla» (Maquiavelo, 1985, cap. XXV). Otro aspecto de la virtud, entendida en sentido político,

es la capacidad del gobernante para adaptarse a las cambiantes circunstancias, pues no puede dejarlo todo en manos de la fortuna, que en cuanto cambie de signo hará provocar su ruina. Hay situaciones en que es necesario un modo de proceder para salir airosos mientras que en otras se requiere una actitud diferente, debido al cambio de circunstancias. Así, un modo de preceder será adecuado en tiempos de bonanza económica, pero se necesitará otro modo de actuar si la economía entra en crisis. Lo mismo vale decir para los tiempos de paz o de guerra. Maquiavelo reconoce la dificultad de adaptarse a la movilidad de lo que nos rodea: «no existe hombre tan prudente que sepa adaptarse a esta norma».

Sin embargo, Maquiavelo es recordado por encima de todo por el problema que plantea entre ética y política. El escritor florentino sostiene que el gobernante, en general, debe someter su comportamiento al dictado de la moral: «Y yo sé que todos admitirán que sería muy encomiable que se reunieran, de todas las cualidades mencionadas, aquellas que se consideran buenas» (Maquiavelo, 1985, cap. XV). Pero como ha de saber moverse según la cambiante fortuna y en función de lo que las circunstancias determinen, debe «no alejarse del bien, si es posible, pero sabiendo entrar en el mal si es necesario» (Maquiavelo, 1985, cap. XVIII).

Por tanto, una de las artes que debe aprender el político es saber hacer el mal y eso debido a su oficio. Lo cual *prima facie* suena al menos desconcertante. El escritor florentino basa esta afirmación en el carácter de su escrito; como quiere ofrecer cosas útiles para el arte de gobernar, brinda consejos para un mundo real, no para un mundo imaginario: «porque hay tanta diferencia de cómo se vive a cómo se debe vivir, que quien deja lo que se hace por lo que se debería hacer, aprende más bien su ruina que su salvación» (Maquiavelo, 1985, cap. XV). La prudencia del hombre de Estado se resume, dentro de la lucha, en la adquisición y en la conservación del poder. Y para ello debe evitar, en efecto, todos los vicios, ya sean aquellos que le puedan arrebatar el poder como los que no. Pero, en cualquier caso, está obligado a incurrir en los vicios sin los cuales no podría salvar el Estado. A veces, los vicios y las virtudes morales desde el punto de vista de la actividad política son solo

aparentes, pues las virtudes pueden conducir al fracaso en política y los vicios, en cambio, a la salvación del Estado. La prudencia política no se identifica completamente con la moral. La sabiduría práctica moral contribuye a formar un carácter excelente, que suscita la aprobación moral, pero la prudencia política posee una finalidad diferente que se resume en ganar y mantener el poder, eso es lo que realmente importa para ella.

Maquiavelo expone diferentes razones para defender esta postura. En primer lugar, aduce que el político que debe conseguir el poder en un mundo donde abundan los competidores que no son buenos, si quiere ser «siempre» bueno, a buen seguro que fracasará. Además del carácter de sus competidores, Maquiavelo piensa que es justo el uso de la violencia no cuando se trata de destruir, sino cuando la intención es recomponer el Estado, pues el que ordena rectamente un Estado mediante el establecimiento de leyes tiene la intención de servir al bien común y no a sí mismo. Por último, como los valores supremos de la vida política son la seguridad y la libertad, si estos se hallan en peligro, para salvarlos hay que entrar en la senda del mal, que se justifica para preservar el mayor bien: «Cuando la seguridad de nuestro país dependa por completo de la decisión que vaya a adoptarse, no debe prestarse la menor atención a la justicia o a la injusticia, la bondad o la crueldad al hecho de que sea loable o ignominiosa. Al contrario, dejando a un lado cualquier otra consideración, debe adoptarse de lleno tal alternativa que salve la vida y conserve la libertad de nuestro país».

Maquiavelo ofrece, por tanto, al menos tres razones por las se puede dejar a un lado, en la actividad política, las normas morales a las que estamos obligados en circunstancias normales. Pero de ninguna manera la violación de las normas morales queda justificada en sí misma, no se trata de no cumplir las normas porque «esté permitido». El ir más allá de lo que nos propone una conducta moral está en conexión con la consecución de logros políticos, que de alguna forma sí son evaluados por la moral. Solo si el político ha conseguido un Estado fuerte que proporciona una estabilidad en la que sus miembros puedan desarrollar valores morales como el bien común, la libertad, en el caso de la República, estaría justificado «no

ser bueno» desde la perspectiva de la moral. También estaría justificado incumplir las normas morales cuando está juego la propia existencia del Estado.

Maquiavelo ha sido interpretado de numerosas maneras. Isaiah Berlin enumera unas cuantas[2], entre las cuales se encuentra la interpretación de que el pensador florentino es un técnico de la política y de que habla exclusivamente sobre las técnicas del poder. Es cierto que Maquiavelo escribe sobre la razón de Estado, pero no se limita solo a ello. El buen político sí debe conseguir el poder y mantenerlo, y para ello debe comportarse de forma que lo pueda obtener, pero todo eso es insuficiente si no logra también que sus súbditos o ciudadanos vivan en seguridad y libertad. El poder es un aspecto central en la actividad política, pero esta no se agota en él. Si solo consideramos esa dimensión de la política, la evaluación de los políticos se reduciría a constatar el grado y la duración del poder, lo que sin duda nos conduciría a juicios aberrantes. Lo cual no quiere decir que haya que minusvalorar las técnicas propias del poder.

Berlin ofrece también su propia interpretación, en la que habla de una doble esfera de valores inconmensurables: la esfera de la iglesia y la de los valores republicanos. Es cierto que Maquiavelo, como algunos republicanos renacentistas, se posicionó contra la iglesia, pero no solo por motivos morales, sino también políticos: la iglesia era un estado temporal más entre los diversos centros de poder que coexistían durante el renacimiento italiano y militarmente estaba enfrentada a otras repúblicas y principados italianos. También es cierto que los tratadistas políticos de la época distinguían entre las virtudes morales tradicionales de la filosofía griega, las virtudes cristianas y aquellas que se consideraban propias del gobernante. Pero Maquiavelo no parece querer decir que el político debe guiarse por una escala de valores diferente de la de los demás, es decir, que se mueve por una moral distinta. Más bien quiere decir que el gobernante debe ser en general un hombre que debe adecuar su comportamiento a la moral, solo que, en

ocasiones, debe no seguir las normas si quiere conservar su Estado.

Es cierto que hay que distinguir ciertas esferas de moral con sus correspondientes obligaciones. El político debe interpretar las cualidades morales a su manera de modo que su comportamiento le permita perseverar en el poder. Así, será más o menos liberal, más o menos clemente, más o menos fiel, más o menos religioso, adoptando estas cualidades a las circunstancias que le permitan seguir gobernando. Pero Maquiavelo es consciente, además, que debe aprender a no ser bueno a veces para lograr el bien en la comunidad, como cuando Rómulo se ve obligado a matar a su hermano para ordenar su Estado. No está diciendo en este caso que ha de ser bueno en una esfera moral y ha de ser malo en otra esfera, que son inconmensurables, como afirma Berlin. Él es consciente de que matar es malo y que cometer esa maldad es necesario a veces en política para ordenar bien un Estado, para conseguir el bien común, o para evitar la propia muerte del Estado.

2.2. MICHAEL WALZER

Esta conciencia de actuar con maldad para lograr el bien es conocida como el problema de las manos sucias en la actualidad. M. Walzer resume así la situación del político que se ensucia las manos: «si no fuera más que un hombre moral, sus manos no estarían sucias; si no fuera más que un hombre político, pretendería que sus manos están limpias» (Walzer, 1973, 168). Según la descripción de Walzer, parece que hay dos dimensiones antagónicas en el ser humano que generan una tensión cuando se encuentran unidas en una misma persona: la moral y la política. Una persona que determina su voluntad solo por los aspectos morales no va a cometer acciones inmorales; en principio, sus acciones no deberían violar las normas morales y sus manos no se ensuciarían. Pero un individuo que se determina a actuar en función de objetivos políticos parece que está condenado a ser inmoral, a franquear las barreras morales que los ciudadanos levantamos para encauzar una

conducta que permita la convivencia. Por tanto, el hombre, en tanto que político, se ve obligado a tomar decisiones contrarias a la moral. No se trata, pues, de la dificultad que los humanos encuentran en ser morales, bien por el desconocimiento de cuál es la acción moral adecuada, bien por la falta de voluntad de hacer lo que ven con claridad que se debe hacer. En este caso una fuerza les determina a hacer algo incorrecto moralmente, pero la fuerza de la moralidad no sustrae a su conciencia el carácter incorrecto de su acción. Walzer expone dos casos imaginarios de manos sucias. El primero trata sobre la adquisición del poder. Un candidato para ganar unas elecciones debe pactar con un donante de la campaña que quiere construir un edificio público. El segundo caso gira en torno a una de las principales funciones que debe cumplir todo gobierno: mantener la seguridad y la vida de sus ciudadanos. El gobernante debe decidir, en este caso, si autoriza la tortura para obtener información sobre un grupo terrorista que planea una masacre de gente inocente.

Walzer asegura que el problema de las manos sucias no se limita solo al campo de la política, pero es aquí donde se manifiesta de una forma más nítida y donde se da más abundancia de casos, hasta el punto de pensar que es un rasgo central de la vida política. En cualquier caso, el político es una figura que se diferencia de otros actores sociales por varias razones. En primer lugar, el político actúa en nuestro nombre y en beneficio de todos, aunque para ello tenga que actuar para sí mismo. En segundo lugar, los políticos son los responsables de nuestras reglas y normas y, por último, el político usa la violencia y la amenaza de violencia «no solo contra las naciones extranjeras en nuestra defensa, sino también contra nosotros» (Walzer, 1973, 163). La posición de Walzer con relación al problema de las manos sucias se resume en la idea de que hay una paradoja en el político, pues este actúa bien actuando mal. Para evitar consecuencias desastrosas o alcanzar grandes bienes, el político debe sobrepasar en ocasiones las barreras que nos levanta la moral. Lo que no le evita su responsabilidad moral, su culpa.

2.3. Interpretaciones de las manos sucias

Por su parte, Coady[3] analiza este problema y trata de ofrecer varias interpretaciones para salir de la paradoja o contradicción aparente que implica la conclusión de Walzer: que en ocasiones es correcto hacer algo incorrecto, lo que conlleva que «alguna acción es correcta e incorrecta al mismo tiempo».

Se puede hacer desaparecer la paradoja adoptando una posición absolutista dentro del deontologismo; asumiendo esta postura también desaparece el conflicto, pues la moralidad, en el caso del deontologismo kantiano, depende del principio del querer por el que se realiza la acción. Solo admitiendo este criterio para valorar moralmente la acción, es posible posteriormente evaluar las consecuencias de la acción. Según esta perspectiva, ante un posible caso de manos sucias, es necesario actuar moralmente y no mancharse las manos; así, no se puede matar en ningún caso gente inocente. Al menos para Kant, no se puede producir una situación de conflicto, pues siempre es necesario cumplir con el deber moral, pase lo que pase, como ocurre en su célebre ejemplo del asesino en la puerta que pregunta por su víctima. En esta situación, se produce una colisión entre proteger a la víctima y mentir, o decir la verdad y delatar al perseguido por el asesino. Hay dos fuentes de obligación en este caso, pero para Kant no hay un dilema auténtico, pues debe prevalecer el cumplimiento del deber más fuerte: la obligación absoluta de decir la verdad. Aparte de que el absolutismo moral tomado en sentido estricto resulta poco realista en general y en política, «negar que alguien se ensucie las manos sobre la base de un principio absoluto es abandonar el lugar central que la noción de responsabilidad hacia los demás debe mantener siempre en el corazón de nuestras concepciones morales» (Parrish, 2007, 8).

El conflicto contenido en las manos sucias puede interpretarse también dentro de la moral. Se puede pensar que la colisión se produce entre una moral de derechos y una moral de las consecuencias o utilitarista. En situaciones extraordinarias, una perspectiva consecuencialista puede invalidar una moral de derechos. Es el ejemplo que imagina Walzer, el de un político que

se ve obligado a torturar a un terrorista pues de esa manera piensa que puede evitar una matanza de gente inocente. Desde esta perspectiva, el derecho a no ser torturado cedería ante las trágicas consecuencias que se derivarían de respetar en este caso ese derecho. Aunque también se podría interpretar como un conflicto de derechos: el derecho a no ser torturado frente el derecho a la vida de las posibles víctimas del atentado.

Desde un punto de vista utilitarista, se puede negar la existencia de un dilema en estos casos. Como se sabe, la moralidad de una acción, desde la perspectiva utilitarista reside en sus consecuencias, en la felicidad de los hombres que se deriva de esa acción. Para lograr el máximo bienestar social se producen a veces algunos males aparentes, pero no es cierto que, en un caso de manos sucias «tal decisión constituya realmente un dilema moral genuino» (Parrish, 2007, 5). En ciertos casos, a la hora de tomar decisiones, puede que entren en conflicto el criterio de la utilidad con la incorrección o la injusticia moral desde otra perspectiva. Pero este conflicto es solo aparente, pues en último término, el criterio válido para determinar la moralidad de las acciones es único: su utilidad, por la que el dilema de las manos sucias es solo aparente y no real. Por tanto, si nos situamos en la perspectiva «auténtica» de la utilidad el conflicto se disuelve. Y si a veces varios cursos de acción entran en conflicto, aplicando el criterio de utilidad tal conflicto desaparece.

Coady propone también explicar la aparente paradoja de las manos sucias recurriendo a la moralidad de rol. Además de los principios generales de la moralidad, se pueden encontrar obligaciones morales especiales derivadas de los roles sociales, como es el caso de los abogados, médicos, etc. De esta manera se puede explicar que de las funciones desempeñadas por el político se deriven obligaciones y derechos especiales que dejen sin efecto los de la moral general, como en los casos en que se produce una emergencia, que justificaría «ensuciarse las manos». Pero en general, señala Coady, es la moral general la que sustenta las morales particulares de las profesiones. Así, la moral general no puede justificar las obligaciones derivadas de un rol, como el de la

mafia, y en ocasiones los deberes específicos de ciertas profesiones quedan invalidados por las obligaciones morales generales, por ejemplo, la confidencialidad que un abogado debe a su cliente puede ceder en ocasiones a deberes morales generales.

En el caso de la política, se produce una inversión, pues las situaciones de emergencia en política «requieren que la moralidad de rol triunfe sobre la perspectiva moral más profunda que da sentido a la moralidad misma del rol» (Coady, 2009, 10). Lo que supone admitir la excepcionalidad de la política. El problema de las manos sucias es posible explicarlo también acudiendo al concepto de dilema moral, pues ambos comparten muchos rasgos en común. Se disuelve la contradicción pensando que en la situación de manos sucias el agente se enfrenta a dos males y que debe escoger el mal menor, por lo que el agente no debe sentirse culpable.

La paradoja de las manos sucias tal vez se pueda disipar también si tenemos en cuenta otro aspecto de la relación plural que mantiene la ética y la política. Es cierto que, desde el punto de vista de la política como lucha, tanto para mantener el poder como para conservarlo, se dan situaciones en las que no se puede soslayar los dilemas morales o los conflictos irresolubles entre política y moral. Pero también es cierto que la política no solo posee el aspecto de confrontación y de lucha, sino que además la política ofrece otro aspecto totalmente diferente al conflicto: la posibilidad de crear y ordenar una sociedad en la que se realice en alguna medida la justicia y se logre en mayor o menor grado el bien común. Desde Platón, la filosofía ha evaluado desde un punto de vista ético las diversas formas de gobierno según que estas sean más menos justas. Incluso el pensamiento platónico es una reacción a los problemas de corrupción política que sufría, según el filósofo, la ciudad de Atenas. Al observar la injusticia de la política ateniense, Platón se vuelve hacia la reflexión para encontrar la forma de una sociedad auténticamente justa. El filósofo ateniense llega a un modelo ideal de Estado a partir del cual juzga los Estados existentes. El modelo ideal muestra que la justicia tiene un efecto de equilibrio y estabilidad en la sociedad. Por tanto, desde esa perspectiva la política aparece incluida y dependiente de la moral.

La actividad de la política se justifica en la medida en que se logra una sociedad justa. Esto no quiere decir, como se ha visto, que la actividad política se reduzca a la consecución de un orden justo, pues no hay que soslayar que la actividad política consiste también en la adquisición y el mantenimiento del poder, sin el cual todo ejercicio de la política resulta imposible, pero la consecución del orden justo puede exigir acciones moralmente incorrectas. Se puede escapar, por tanto, de la contradicción admitiendo que además de la moralidad individual hay otra necesidad que a veces puede superarla, por ejemplo, la razón de Estado, la necesidad de sostener el orden justo.

Porque la razón de Estado no implica de un modo directo una negación de la moralidad en política. Bobbio plantea el problema como un conflicto entre efectividad política y legitimidad. Que el poder político detente el uso exclusivo de la fuerza no implica que esté con ello justificado: «un poder basado únicamente en la fuerza de hecho puede ser efectivo, pero no puede ser considerado legítimo» (Bobbio, 1989, 117). Aristóteles, en su *Política*, insiste en que toda asociación y, por tanto, todo Estado, se constituye para alcanzar un bien, con lo que solo se justifica en la medida en que logra ese bien para el que ha sido creado. Además, solo un Estado justo puede crear las condiciones para alcanzar el bien de la sociedad política: «La justicia es una necesidad social, porque el derecho es la regla de vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el derecho» (Aristóteles, 1999, Libro I, cap. 1). Para Agustín de Hipona es la justicia también la que separa y distingue los Estados legítimos de las asociaciones de malhechores: «Si de los gobiernos quitamos la justicia, ¿en qué se convierten sino en bandas de ladrones a gran escala? Y estas bandas, ¿qué son sino reinos en pequeño?». Y un poco más abajo recoge la famosa anécdota de Alejandro, ya referida entre otros por Cicerón:

> Con toda finura y profundidad le respondió al célebre Alejandro Magno un pirata hecho prisionero. El rey en persona le preguntó: «¿Qué te parece tener el mar sometido al pillaje?». «Lo mismo que a ti —respondió— el tener el mundo entero. Solo que, a mí, como trabajo con una ruin galera,

> me llaman bandido, y a ti, por hacerlo con toda una flota, te llaman emperador» (San Agustín, 1988, Libro IV, cap. 4).

Por esto, un teórico tan «realista» y técnico del poder político, como Maquiavelo, no descuida el hecho de que el Estado ha de cumplir, para ser legitimado, unas condiciones éticas. No se logra y se mantiene el poder por el poder, el teórico florentino solo apoya un poder fuerte y estable porque tiene mayor capacidad de establecer relaciones armoniosas en una sociedad, donde los hombres particulares tienen la posibilidad de desarrollar sus facultades. Por esto, la virtud de los fundadores de ciudades se reconoce en «la ordenación de las leyes» (2009, 423), no solo en su capacidad para llegar a una posición de fuerza en la que puedan ordenar jurídicamente una sociedad. Además, como ya había observado Aristóteles, entre otros, las distintas formas de gobierno se pueden volver ilegítimas: principado, aristocracia, democracia, son buenas, pero pueden corromperse y convirtiéndose en tiranía, oligarquía y anarquía, al no posponer la ventaja personal ante el bien común (Maquiavelo, 2009, Libro I, cap. 1). Con lo que la idea de que los Estados tienen sentido si contribuyen al bien de la comunidad permanece en los pensadores antiguos y modernos.

Maquiavelo distingue el uso moral e inmoral de la autoridad; según que el gobernante sea prudente y virtuoso aquella se puede usar virtuosamente o no (2009, 455), de manera que sea conforme a «un modo de vida civil y libre» o a un «Estado absoluto y tiránico» (Maquiavelo, 2009, Libro I, cap. 9). Por esto, merecen alabanza «los emperadores que vivieron respetando las leyes y como buenos príncipes» (Maquiavelo, 2009, Libro I, cap. 10) y reprobación los que vivieron de manera contraria. Por tanto, reconocer el problema de las manos sucias en política no lleva de forma directa a la opinión de que ética y política son contradictorias o independientes, más bien conduce al pensamiento de que sus relaciones son múltiples, aunque en ocasiones tortuosas, y contempladas, desde cierta perspectiva, contradictorias, como cuando el ordenador de un Estado se ve obligado a servirse de «alguna acción extraordinaria»

para introducir un orden justo en la sociedad (Maquiavelo, 2009, Libro I, cap. 9).

Pero además de un ordenamiento justo de la sociedad parece necesario también, según la opinión de muchos pensadores, que los hombres y mujeres que componen esa sociedad tengan una disposición favorable a actuar de una manera justa o moral, es lo que Rawls (1999) denomina «sentido de la justicia». Esta expresión, sin embargo, manifiesta un sentimiento muy antiguo en el pensamiento político. Ya se ha visto que para Platón la justicia tiene una doble dimensión que se refiere tanto al individuo como a la colectividad. Llamamos hombre justo al que posee una determinada configuración interior y justa a la sociedad ordenada según un criterio determinado. Aristóteles no olvida esta dimensión moral del individuo, que si posee la virtud y la justicia «es el primero de los animales», pero sin esa disposición interior que le permite mostrar una conducta justa «es el ser más perverso y más feroz, porque solo tiene los arrebatos brutales del amor y del hambre» (Aristóteles, 1999, Libro I, cap. 1).

Por su parte, Maquiavelo expresa de un modo conciso esta dialéctica entre la justicia del ordenamiento de la sociedad y de las personas que componen esa sociedad: «las buenas costumbres necesitan de las leyes para mantenerse, las leyes para observarse necesitan también de las buenas costumbres» (Maquiavelo, 2009, Libro I, cap. 18). Es decir, la moral no se sostiene por sí misma, sino que necesita del apoyo del derecho, pues solo una sociedad con unas leyes justas puede mantener el «sentido de la justicia» en los individuos. Así, la moral, en tanto que disposición interior, solo perdura si la sociedad esta ordenada de una forma mínimamente justa, de otra manera los individuos acaban por perder esa fuerza interior que les empuja a actuar correctamente con los demás. Pero, por otro lado, un ordenamiento legal, por muy perfecto que este se muestre, tampoco tiene la capacidad de lograr una sociedad justa si los individuos carecen de la disposición para actuar correctamente desde un punto moral: «en una ciudad corrompida no hay leyes ni órdenes capaces de detener la corrupción general» (Maquiavelo, 2009, Libro I, cap. 18).

Por tanto, el ejercicio del gobierno requiere, por un lado, acciones que pueden entrar en conflicto con las normas morales cuando esta actividad supone una lucha con los otros políticos del país o con otros poderes estatales, a veces para lograr el poder, aunque «convertirse por violencia en príncipe de una república presupone un hombre malo»; lo mismo ocurre cuando se intenta defender los intereses nacionales frente a otros Estados. Este sería el fenómeno de las manos sucias, que, como se ha visto, está sujeto a diversas interpretaciones, algunas de las cuales no ven como un hombre necesariamente malo al que ejerce la violencia. Por otro lado, la actividad política, en su sentido recto, además de alcanzar el poder, implica procurar un orden justo a la sociedad legislando adecuadamente. Este aspecto de la política no presupone un hombre malo, sino al contrario un hombre bueno capaz de establecer un orden justo que tenga el poder de motivar a los ciudadanos para que se internen en la senda de una conducta recta y no corrupta. Este aspecto del político se ha asociado con frecuencia y de forma inequívoca a la moralidad del gobernante y ha sido motivo de las mayores alabanzas. Ya Aristóteles escribía así sobre esta función del político: «El primero que instituyó la asociación política hizo un inmenso servicio» (Aristóteles, 1999, Libro I, cap. 1). Por tanto, si se ponen las dos realidades juntas, admitir el problema de las manos sucias no implica enfrentar las esferas de la ética y de la política, sino solamente reconocer puntos de fricción entre ellas, sobre todo, cuando se trata del problema de la violencia en el ejercicio del poder. Por último, para que una sociedad política alcance un grado suficiente de estabilidad, además de un poder fuerte y de un ordenamiento justo de la sociedad, es necesario que sus miembros posean lo que Rawls denomina el sentido de justicia, es decir, esa disposición a actuar de un modo justo.

3. SCHMITT: AUTONOMÍA Y SUPREMACÍA DE LA POLÍTICA, NEGACIÓN DE LA MORAL

Hay una postura, sin embargo, que pretende considerar la actividad política un ámbito autónomo y superior a las otras prácticas humanas. Un ejemplo de ella es el pensamiento de Carl Schmitt, que busca la esencia de lo político para diferenciarlo y contraponerlo al resto del conjunto de la praxis humana. Una vez que encuentra «la esencia de la política», la usa como el criterio para distinguir la política de cualquier otra actividad. Entonces las acciones serán más o menos políticas en función de su mayor o menor cercanía a esa esencia descubierta. El pensador alemán encuentra la esencia en la que reside la política en la contraposición «amigo-enemigo», las categorías específicamente políticas.

El enemigo político no se confunde con las otras categorías que definen otras disciplinas. Así, el enemigo, específicamente político, no tiene por qué ser ni feo (estética), ni malo (moral), ni competidor económico. «Es simplemente el otro, el extraño» (Schmitt, 2010, 14). Además, los conflictos entre el amigo y el enemigo no se resuelven por normas establecidas de antemano, ni por la mediación de un tercero, solo lo pueden resolver los propios participantes. Cada uno decide la forma de ser diferente, el conflicto representa «la negación de la forma existencial propia» de ambos contendientes, por lo que cada uno ha de rechazar o combatir la forma existencial del contrario para preservar la de uno mismo. El enemigo en política es el enemigo público: «el *hostis*, no el *inimicus* en un sentido amplio» (Schmitt, 2010, 15), esto es, el enemigo del Estado y no el competidor o el contrincante privado. La contraposición política es la más intensa. Por tanto, el sujeto primordial de la lucha política es el Estado, la unidad política organizada que le corresponde decidir quiénes son los amigos y los enemigos. Después, se generan conceptos secundarios de lo político que dan lugar a la política religiosa, económica, educativa. A su vez, también se pueden generar antagonismos dentro del Estado. Como prueba de que lo político reside en esa distinción entre amigo y enemigo, Schmitt observa que las ideas y las palabras políticas «poseen un sentido polémico» y que en la lucha política intraestatal se emplea el término político «como sinónimo de político partidario» (Schmitt, 2010, 17).

Desde esta perspectiva la guerra ocupa un lugar central en la política, considerada tanto como el combate armado entre unidades políticas organizadas como el combate en el interior de una unidad organizada, o guerra civil. La guerra es fundamentalmente enemistad, «negación esencial del otro ser». Pero la política no es solo combate militar, ni su objetivo es la guerra, sino más bien su presupuesto; la política solo se puede entender a partir de esta contraposición: amigo-enemigo, más allá de los otros tipos de juicio de valor. Las otras esferas de la actividad humana están subordinadas, según Schmitt, a la política, por lo que las otras contraposiciones (morales, jurídicas, religiosas, etc.), adquieren el carácter de lo político cuando se intensifican y llegan a generar la contraposición amigo-enemigo. Pero cuando la moral y la religión adquieren esta contraposición ya se han transmutado en política, que no consiste en la guerra misma, sino que es un comportamiento determinado por la posibilidad de la guerra. En economía, por ejemplo, la clase deja de ser un concepto económico cuando se convierte en lucha. La lucha ya no es solo económica, sino política.

Lo decisivo en la práctica política reside en determinar quién establece los que han de ser amigos y enemigos, es decir en determinar la oposición amigo-enemigo público; en la medida en que una persona o una institución logra recabar para sí este poder, se convierte en un elemento político: «La unidad política es simplemente, por su esencia, la unidad determinante, y es indiferente de qué fuerzas alimente sus últimas motivaciones psíquicas. Cuando existe, es la unidad suprema; es decir, la unidad que decide los casos de gravedad determinante» (Schmitt, 2010, 24). Por ello, al Estado le corresponde el *ius belli*, esto es, decidir cuándo combatir y contra quién. Pero al Estado también le corresponde la tarea de pacificar su territorio; «construir la tranquilidad, la seguridad y el orden» para que las normas jurídicas puedan funcionar. Para pacificar dentro del Estado, a veces se debe determinar el enemigo interno, mediante el ostracismo, la exclusión, situar a alguien fuera de la ley. Pero con normas éticas o jurídicas no se puede justificar una guerra. El enemigo solo existe en sentido político: «Las construcciones intelectuales que exigen una guerra

justa sirven a un objetivo político» (Schmitt, 2010, 34). Schmitt sostiene que existe una relación entre la antropología política y la concepción del estado de naturaleza. Hay teorías que defienden que el hombre tiene una irresistible inclinación a deslizarse por la pendiente de la maldad si no encuentra algo que se le oponga: animalidad, impulsos, afectos son el núcleo de la naturaleza humana. En cambio, las teorías que presuponen que el hombre es bueno son liberales, están orientadas contra el Estado, al que hay que mantener dentro de unos límites. El liberalismo trata de limitar lo político desde la ética y someterlo a lo económico. La esfera de lo político está determinada en última instancia por la posibilidad real del enemigo, por eso las concepciones auténticamente «políticas» no tienden a aceptar el optimismo antropológico. El pesimismo reconoce la existencia real o la posibilidad de una diferenciación entre amigos y enemigos. Además, «las peores enemistades se producen justamente cuando en ambos existe la convicción de la verdad, la bondad y la justicia» (Schmitt, 2010, 39).

Una vez que ha encontrado la contraposición específicamente política, Schmitt compara la política con otras esferas para determinar lo que es más o menos político, según se acerquen o se alejen de esa esencia descubierta en lo político. Así, el derecho, en cierto modo, se puede reducir a la política, pues la contraposición que defiende el derecho «justo-injusto» en realidad se sostiene dentro de la lucha política y no es más que un arma de lucha en la oposición amigo-enemigo. Para el pensador alemán, el derecho natural, que a veces se esgrime como un orden justo con el que se juzga el derecho positivo, no supone un orden superior, sino que se revela como un orden distinto con el que otras personas quieren gobernar. El supuesto orden superior del derecho natural no es más que una expresión por la que un grupo quiere gobernar a otro de un orden inferior: «son siempre grupos humanos concretos los que luchan contra otros grupos concretos en nombre del Derecho, de la humanidad, del orden o de la paz» (Schmitt, 2010, 41). Las otras esferas distintas de la política se reducen, según Schmitt, a la esfera política, pues acaban siendo «un medio político utilizado por personas que se combaten». Como lo político se identifica con la

capacidad de hacer la distinción entre amigos y enemigos, una ausencia de esa capacidad es un síntoma de «agotamiento político».

Schmitt ve tanto en la ética como en la economía las dos grandes rivales de la política, que hacen que esta llegue a perder su esencia. Las concepciones políticas se han desnaturalizado gracias al liberalismo y a sus neutralizaciones y despolitizaciones. Según Schmitt, no se puede llegar a una idea específicamente política a partir del liberalismo, pues el individualismo que defiende niega lo político y desconfía del poder y del Estado: «existe una política como contraposición polémica a las limitaciones de la libertad individual en las formas de política comercial, eclesiástica, educativa, cultural» (Schmitt, 2010, 42). Pero no existe una política liberal en sentido amplio, sino una crítica liberal de la política para limitar el poder del Estado, contra la opresión que coacciona y limita la libertad individual y para asegurar dicha libertad. Los conceptos de la crítica liberal se mueven entre el ámbito de la ética y la economía para negar lo político, con la ayuda del derecho y la propiedad privada. La crítica liberal desnaturaliza los conceptos políticos: «La lucha se convierte en competencia por el lado económico y en discusión por el lado espiritual». Así desaparece, según Schmitt, la guerra y la paz para dar lugar a «la eterna competencia y la eterna discusión» (Schmitt, 2010, 44). El Estado se hace sociedad, que por el lado ético «es una concepción ideológica humanitaria de la comunidad». La voluntad de repeler al enemigo se convierte así en un ideal o programa social racional que genera enormes peligros para los derechos individuales.

Schmitt ve en las demás áreas de la actividad humana solo disoluciones de lo político, que pierde su sentido específico y cae bajo una moral individualista; de este modo las esferas distintas de la política adquieren su autonomía, pero se la niegan a la política. Lo específicamente político cae bajo las normas de la moral, del derecho, de la economía, etc. El programa de la Ilustración liberal que critica la violencia del Estado y su idea de progreso es la de un perfeccionamiento intelectual y moral de la humanidad. La línea se movía en dos puntos: «iba del fanatismo a la libertad y la mayoría de

edad espiritual; del dogma a la crítica… de la oscuridad a la luz» (Schmitt, 2010, 45). Así la Ilustración europea, según Schmitt, entabla una lucha para defender la libertad, el progreso, la razón (junto con la economía, la industria y tecnología) contra el feudalismo, la reacción, la violencia, el Estado y la guerra; en resumen, la política entendida como parlamentarismo contra la política entendida como dictadura. La Ilustración propone, según Schmitt, el entendimiento y el diálogo frente a la violencia. Constant, por ejemplo, afirma que la época moderna busca los bienes necesarios mediante el entendimiento pacífico, «la otra mediante la guerra y la violencia». El cálculo civilizado frente al impulso salvaje. La guerra ha perdido su utilidad, concluye Schmitt. Y aunque el progreso no produce por sí mismo el perfeccionamiento humanitario-moral, la atmósfera intelectual de Europa permanece llena de esta interpretación histórica del XIX. Otra muestra de esta tendencia es Oppenheimer, que contrapone la sociedad, esfera pacífica de justicia, al Estado, región de violenta inmoralidad. Schmitt piensa, por tanto, que la autonomía de los diferentes ámbitos de la vida humana pone en peligro la política, cuya esencia consiste en la lucha, donde hay enemigos y aliados. Por esta razón, cree que el juicio moral sobre la política hace que esta se desvirtúe y se desnaturalice.

Aun admitiendo que esa supuesta esencia de la política sea un componente importante y necesario en la actividad política, no es posible reducirla a ese elemento. Aunque no sea posible eliminar la dimensión violenta en la política, eso no significa que algo sea político solo en la medida en que su presupuesto sea el conflicto, la guerra y la violencia. Y a pesar de que en ocasiones la contemplación de la vida política nos lleve a pensar como Schmitt, que la política se reduce a una lucha sin cuartel entre los diversos bandos, cuyo único sentido sea alcanzar la supremacía de cada uno, no se puede afirmar que la política tenga solo esa dimensión. Mejor que pensar en términos de esencias, al estilo platónico, y juzgar los hechos según se acerquen o se alejen de esa supuesta esencia para decidir su carácter político, es observar la propia

actividad política y ver cómo esta evoluciona sin dejar por ello de ser política. Así, el hecho de que muchos procedimientos políticos hayan dejado de ser violentos, como por ejemplo establecer quién es el gobernante, no implica que la actividad política sea menos política. Tampoco el hecho de que, gracias a la ética, se haya introducido la discusión y la no violencia como medio de alcanzar leyes mediante acuerdos no desnaturaliza la política; sencillamente se transforma, a veces para lograr unas condiciones de vida mejor para los miembros de esa sociedad. Tampoco puede interpretarse toda apelación al derecho o la moral como un mero subterfugio para la lucha política, aunque a veces sea efectivamente así. La moral no es siempre un arma política, cuyo sentido se limite a su eficacia en la lucha política. Ya se ha discutido y argumentado ampliamente que es posible preferir unos valores morales a otros, como el respeto de los derechos para la convivencia, aunque también es necesaria una crítica de la moral en el sentido de ponerle unos límites.

4. LOS LÍMITES DE LA MORAL

La moral no puede ser expulsada de la política, pero esta, como cualquier ámbito de la vida, no puede estar sometida a cualquier moralismo, entendido este como «distorsiones de la moralidad». Para Coady «el moralismo es una especie de vicio implícito en ciertas formas de practicar la moralidad o de ejercer el juicio moral» (Coady, 2008, 15), es decir, se trata de la práctica de emitir juicios morales de una forma inapropiada debido a diversas circunstancias. Este autor distingue varios tipos de moralismo: moralismo de alcance, de enfoque desequilibrado, moralismo de abstracción y moralismo absolutista.

El primer tipo de moralismo ya se ha tratado en cierto modo. Hay personas que tienden a juzgar desde un punto de vista moral cualquier problema y ven por todos lados problemas morales, de modo que intentan hacer obligatorias ciertas acciones y posturas que como máximo pueden ser recomendadas. Esto sin duda

provoca una pérdida de fuerza para los verdaderos problemas morales al no hacer distinción ente lo que realmente se puede juzgar desde una perspectiva moral y lo que no.

El moralismo de enfoque desequilibrado es una distorsión de la moral que se produce al dar más peso o importancia de la que tiene a un conjunto de problemas morales sobre otros que tienen tanta o más importancia. Un ejemplo típico de este moralismo es el de la moral sexual. Este tipo de distorsión puede ser asimilado a la primera clase (de alcance), si se piensa que muchos aspectos de la sexualidad no entran dentro de la moralidad en sentido estricto: sobre la mayor parte de ellos se pueden ofrecer consejos, pero no normas obligatorias. Para algunos, sin embargo, no hay más vicios que ciertos tipos de comportamiento sexual y que son determinantes a la hora de valorar cualquier cargo público. Cualquiera puede recordar algunos casos célebres en algunos políticos, donde se mezclan las cuestiones privadas con las públicas. Otro problema es que a veces los escándalos sexuales vienen mezclados con violaciones de normas que deben respetar las personas por su condición de cargos públicos: favorecer con dinero público a algún amante, o aprovecharse del cargo para mantener relaciones sexuales, etc. El error del moralismo de abstracción o interferencia consiste en que lo que pueden ser juicios morales válidos en su objeto son impuestos inapropiadamente a otra gente. Aquí nos encontramos con el problema del relativismo. El moralismo absolutista consiste en afirmar que las prohibiciones y las obligaciones morales tienen que cumplirse en cualquier caso, es decir, las normas morales son absolutas y no dependen de las circunstancias o situaciones. La moral tiene que ser sometida a crítica precisamente para no perder la función que tiene encomendada, un mundo repleto de moral acaba por hacer perder el sentido de esta, que lo tiene, también dentro de la política. El juicio moral sobre la política se extiende tanto al ordenamiento jurídico, en la medida en que este proporciona un marco para desarrollar la justicia, y sobre las acciones de las personas e instituciones que intervienen de alguna manera en el ejercicio del poder.

En este contexto, es fundamental recuperar las reflexiones que Max Weber realizó en su famosa conferencia sobre «El político y el científico» (1981). En ella, insistió en que es cierto que la política no se hace solo con la cabeza, pues las convicciones, las creencias profundas también son importantes. Pero, al mismo tiempo, alertaba contra las tendencias a dejarse guiar en política por el «discurso de la montaña» y a dejarse embriagar de sensaciones románticas. El moralismo puede que, en ocasiones, nos haga sentirnos mejor, puede que, a menudo, nos lleve a creer que es la vileza ajena la que lleva al mundo al desastre y que es culpa de los otros este estado de cosas. Cuando las circunstancias son muy diferentes a las soñadas, huir de la reflexión por las consecuencias de los actos propios y fundirse en una mística sensación de verdad tal vez sea balsámico para el político. Pero las consecuencias para la sociedad pueden ser terribles. Hacer política solo desde la convicción, desde la ideología, desde las creencias puras es una farsa con resultados normalmente funestos.

Frente a ello, a Weber le resultaba conmovedor cuando alguien lo suficientemente maduro era capaz de sacrificar convicciones y asumía una ética de la responsabilidad, cuando alguien pensaba en las consecuencias y dejaba claro que no «podía ser de otro modo» y actuaba de forma coherente con esta ética en la que se consideraban no solo los principios, sino también los efectos de los actos. La ética de la convicción y la de la responsabilidad no tienen por qué ser contrapuestas, antes bien, son complementarias y solo juntas constituyen a la persona con auténtica vocación política. Las convicciones, los sueños son imprescindibles, nada habría cambiado en el mundo si no se hubiera buscado lo que, en su momento, parecía imposible. La política incluye este tratar de hacer posible lo ideal. Pero, al mismo tiempo, un político con vocación tiene que ser capaz de no quebrarse cuando vea claramente que no puede alcanzar el ideal, cuando ve cómo los sueños se disipan y tiene que aceptar realistamente el mal menor. Saber actuar con responsabilidad cuando las circunstancias claramente nos indican que las convicciones llevarán a la comunidad al desastre, es uno de los requisitos esenciales del político de vocación, aquél que puede

ejercer el liderazgo e, incluso, ser un héroe capaz de los mayores sacrificios y la máxima ejemplaridad.

5. LA CORRUPCIÓN Y LA NECESIDAD DE CONTROL

El principal problema que surge con las personas y las instituciones es que son susceptibles de corrupción, la cual consiste en que, durante el ejercicio de cargos públicos, tanto unas como otras pierden, por cualquier motivo, el freno que les impide actuar según la ley y en consonancia con la finalidad que tienen asignada esos cargos. En general, el problema de la corrupción se plasma, en estos casos, por una desviación de la orientación original al bien público hacia el interés privado, como ya señalaba Aristóteles. Coady lo expresa del siguiente modo: «los que detentan cargos públicos y los que tratan con ellos en su capacidad pública se desvían […] de las responsabilidades y deberes moralmente legítimos inherentes a ese cargo público para asegurar un beneficio privado» (Coady, 2008, 91). Como, incluso con la existencia de leyes muy buenas, es posible que los cargos públicos se corrompan, es necesario establecer controles específicos tanto para prevenir como para castigar los delitos.

En el caso de los cargos públicos, tanto políticos como funcionarios, la tensión entre el bien común y el interés privado adquiere una tonalidad específica. Es cierto que todo ciudadano está sometido a unas leyes que ordenan la sociedad y que de alguna forma su interés privado está limitado por el bien común. Esta contraposición adquiere en la función pública un dramatismo especial, debido a las obligaciones y deberes que se derivan del ejercicio de un cargo en la administración, pues los que desarrollan su actividad en ella están obligados a cumplir las funciones de la administración, que consisten en llevar a término las decisiones tomadas para alcanzar el bien público. Por esta razón, toda acción, en principio, que tiende a la satisfacción de un interés privado puede

colisionar contra el fin general de la organización para la que se trabaja: el conflicto entre el interés organizativo y el privado es mucho más peligroso en el ámbito público que en cualquier otra actividad de carácter privado, y aquí el juicio moral tiene una aplicación clara y definida. Naturalmente que las leyes son necesarias para atajar toda clase de conducta desviada, pero a veces no es suficiente, pues detrás de procedimientos administrativos impecables se pueden esconder múltiples y numerosos delitos, que, a veces, solo es posible evitarlos si cada uno aplica a sus propias decisiones y acciones los límites que le marca la moral para no desviarse de la orientación legítima en su trabajo.

Por eso es necesario tratar el problema de la corrupción; sin que para ello sea necesario emitir juicios sobre la naturaleza del hombre, sobre su bondad o su maldad. Más bien hay que observar la conducta de los hombres que se han dedicado o se dedican a la función pública para comprobar que los casos de corrupción han sido numerosos a lo largo de la historia y lo son en la actualidad, para conocer mejor el alcance del problema, para «sacar a la corrupción de la zona de sombra de lo oculto a la que por lo general ha sido reservada» (Briosci, 2010, 30). Parece evidente, entonces, que algunas formas de poder conducen, aunque no de una forma necesaria, a la corrupción, pues la probabilidad de colisión con el bien común es mayor que en profesiones ajenas al poder. Ahora bien, no solo las profesiones al servicio de la función pública están expuestas a la corrupción, sino que, con mayor o menor probabilidad según las circunstancias de la profesión, el desempeño de un trabajo puede conducir con mayor o menor facilidad a cometer delitos.

Según los sentimentalistas (Hume, Burke, Smith), la conducta humana está determinada por sentimientos o pasiones de primer orden y por sentimientos de segundo orden, como los juicios morales del espectador imparcial de Adam Smith. Aunque los seres humanos se muevan por numerosas y variadas pasiones naturales, la naturaleza humana, según los sentimentalistas, es relativamente uniforme en el tiempo y en el espacio, por lo que su conducta es

relativamente predecible. Además, las circunstancias en que se desenvuelve nuestra vida provocan en nosotros una serie de maneras y de hábitos que conforman nuestro carácter. Las condiciones y circunstancias que se derivan del ejercicio de una profesión hace que nuestras disposiciones naturales y adquiridas se modifiquen a su vez, por lo que las personas que pertenecen a una profesión desarrollan, en mayor o menor medida, rasgos comunes adquiridos en su carácter debido al desempeño de las funciones inherentes a esa profesión: «un soldado o un sacerdote tienen distintos caracteres en todas las naciones y épocas» (Hume, 1987, I, XXI, 4. «*Of National Characters*»). En términos generales, las mismas circunstancias engendran parecidas pasiones. Algunos individuos no someten su conducta a estas inclinaciones generadas por las circunstancias, pero en general esa afección común gobierna la conducta de la mayoría, por lo que es posible, conociendo las circunstancias en que se ven envueltos los individuos, predecir el tipo de conducta que pueden desarrollar a partir del tipo de inclinaciones que pueden producir esas circunstancias en dichos individuos. Como las mismas causas producen los mismos efectos, es posible realizar predicciones según ciertas reglas generales. «La principal tarea de los filósofos es considerar el curso general de las cosas. Puedo añadir que es también la principal tarea de los políticos; en especial el gobierno interno del Estado» (Hume, 1987, II.I.2, «*Of Commerce*»). Hay que estudiar, por tanto, la naturaleza humana y observar los efectos que producen los hábitos que generan «las circunstancias de la vida civil».

Hay circunstancias que son adecuadas para trabajar sobre la mente, como los motivos o razones, y que hacen que un conjunto peculiar de maneras sea en nosotros habitual (Hume, 1987, «*Of National Characters*»). Esto es lo que fija el carácter de las diferentes profesiones, que modifican las disposiciones naturales. La diferencia se encuentra en las circunstancias, «cuya operación es eterna e inalterable». Así, en las personas cuyas ocupaciones implican violaciones de la privacidad de otros, tales como periodistas, detectives, policías, etc., se produce casi inevitablemente una pérdida de sensibilidad ante estas situaciones,

por lo que hay una mayor probabilidad de que un profesional de este tipo pueda corromperse provocando un daño en las personas cuya privacidad es violada. Es un hecho comprobado que ciertas formas de poder pueden conducir a cometer malas acciones.

El papel social lleva a efectos previsibles en el carácter de la persona que desempeña ciertas funciones de carácter público, como el abuso de poder, si no hay controles morales o institucionales adecuados. Ciertas personas, al ocupar cierta función social, pueden llegar a corromperse y, por tanto, actuar mal. Además, los que poseen autoridad tienen por ello más fuerza que los demás. Sus medios son así más efectivos para causar daños, usando el poder que les ha sido concedido. Los políticos y funcionarios pueden usar las leyes para su beneficio personal. En ciertos puestos de responsabilidad hay personas que sucumben a la tentación de beneficiarse personalmente de su posición. En todo caso, cualquier papel social puede conducir a formas de delito. En la familia se pueden dar casos de abusos de menores, nepotismo, etc. Lo cual no significa que sean instituciones malas en sí mismas, pero sus funciones pueden corromperse y para atajar que todo esto se extienda es necesaria una labor de control: los mandatarios prudentes deben prever y tratar de mitigar los males concomitantes que conlleva una profesión.

Burke (1869), por ejemplo, habla de los partidos políticos como elementos necesarios para un gobierno libre. Sin embargo, los partidos pueden tener, a veces, efectos negativos cuando degeneran en facciones. Esto no significa que los partidos sean malos en sí; como toda profesión no es mala en sí misma, pero su práctica puede degenerar en delitos debido a las circunstancias en que se ejerce. Burke reconoce que las malas prácticas se puedan derivar de cualquier profesión y que a cada una se le pueden asociar una clase particular de vicios, pero que de ninguna manera son inevitables en cada individuo que pertenece a esa profesión. Porque se sabe, según la experiencia, a qué tipo de males está sujeta cada profesión, es tarea de los mandatarios prevenir en la medida de lo posible que los individuos caigan en esas prácticas inmorales «asociadas» a cada profesión y castigar cuando el daño

ya ha sido hecho. Cuando hombres y mujeres se corrompen a causa del desempeño de su profesión, se desencadenan abusos de poder que provocan daños a los demás y a la sociedad en general, por lo que es una labor fundamental la observación, la prevención y el castigo de estas conductas para proteger la sociedad. Los adultos que trabajan con niños pueden llegar a cometer abusos sobre ellos. Los que trabajan con dinero, pueden malversarlo. Si trabajan con información confidencial, pueden abusar de esa información. Los que confiscan drogas pueden apropiárselas, etc. El problema se plantea en general cuando las personas se colocan en cierta posición donde se enfrentan a la tentación y la oportunidad de corromperse.

Burke (1869) insiste en que la posible corrupción a la que se exponen los trabajadores por el carácter de su actividad laboral no supone una objeción contra el tipo de trabajo ni que los vicios sean inevitables en cada individuo. Lo que ocurre es que cada individuo debe hacerse responsable en el desempeño de las funciones de su papel y para esto es necesaria una educación moral que le represente de una forma clara y nítida cuáles son los límites dentro de los cuales debe ejercer su profesión, sin hacer daño a los demás y a la sociedad. Por esto, no se trata de evitar las situaciones críticas a las que conduce cualquier profesión, pues hay que ejercerla, sino de eludir los males concomitantes gracias a una clara conciencia moral. Hay que ejercer las diferentes profesiones; sin embargo, es responsabilidad de cada persona no cometer los delitos hacia los que pueden tender los diversos oficios.

Hume, por su parte, reconoce la debilidad de la naturaleza humana ante las tentaciones que se pueden presentar a lo largo del desempeño de una profesión, por lo que «hay que paliar lo que no tiene cura» e «instituir personas, bajo la apelación de los magistrados, cuyo peculiar oficio es ordenar los decretos de la justicia, castigar a los transgresores, corregir el fraude y la violencia» (Hume, 1987, «*Of the Origin of the Government*», I, V, 3). Esa debilidad en la naturaleza humana hace indispensable que en la sociedad se dicten normas contra el fraude. Por tanto, para que la sociedad se mantenga estructurada, se hace necesario crear

procedimientos para castigar los delitos provocados por el ejercicio de las profesiones. La justicia es una parte indispensable de una paz y seguridad duraderas y la impunidad para los crímenes graves ha desembocado a veces en estallidos de violencia. Por tanto, la coacción que se ejerce contra el crimen no es tan mala como los propios crímenes, pues no se puede dejar que actúen libremente los que cometen tales crímenes. Así, es necesario que los que legislan y los que tengan que ver con la configuración de «sistemas humanos» tengan en cuenta este aspecto de la realidad de la mala conducta. Aunque el propio sistema del castigo legal para el crimen pueda generar corrupción y abusos de poder, esto es mejor que dejar el sistema en manos de la venganza privada.

Como las personas, en general, están dominadas, al menos en parte, por el interés particular, han de ser controladas, de manera que ese interés se modere en ellas y que cooperen al bien público y puesto que el control interno de la moral falla en algunas personas durante su ejercicio profesional, las inspecciones y los controles pueden contribuir a que se cambien los motivos por los que se actúa profesionalmente, de modo que la tendencia hacia el interés privado sea sustituida por la inclinación hacia el bien público, incluso en aquellas personas en las predomina claramente el interés particular. De ahí que una parte de las leyes que regulan la administración de los asuntos públicos deba tener como objeto el control de la depravación a la que pueden someterse algunos profesionales de la administración, sean políticos o funcionarios.

Ahora bien, no hay que dejar de considerar que las propias leyes pueden promover la corrupción. Pues incluso unas leyes bien pensadas para evitar la corrupción, no lo podrán conseguir por ellas mismas, ya que los procedimientos legales para evitar los delitos son imperfectos. Siempre se intentará hallar formas de abusar del sistema, y se encontrarán por muy perfecto que el sistema esté diseñado. En cualquier trabajo y en cualquier posición se pueden dar casos de corrupción y de abuso de poder, al perderse el sentido de la justicia y de lo correcto: «los medios criminales, una vez tolerados, se prefieren enseguida. Ofrecen un atajo más corto para conseguir un objetivo que a través de la vía pública de las virtudes

morales» (Burke, 1869, III, 339). Además, hay que tener en cuenta que algunas profesiones están más expuestas que otras a la corrupción y al abuso del poder. Para estas profesiones es más necesario si cabe establecer con nitidez cuáles son los deberes que se derivan de su ejercicio y describir las posibles conductas que se desvían de lo recto. La política es una de ellas.

6. CONCLUSIONES

En numerosos países la corrupción política es muy elevada, en las dictaduras ello lleva a menudo a la generación de movimientos de resistencia no siempre exitosos, como se puede apreciar observando la historia reciente. Pero en las democracias, donde dicha corrupción de la política no tiene por qué ser aceptada forzosamente, esa situación genera también movimientos de protesta expresa o tácita —a través de la baja participación en elecciones, a través de la desafección y la apatía política, etc.—. Pues bien, este tipo de respuestas tienen el inmenso peligro de que, manifestando un lógico rechazo de la corrupción política en las democracias, acaben generando mayor corrupción política: la propia de los regímenes autoritarios o de las democracias iliberales. La crítica al funcionamiento de la democracia de mínimos debe llevar a demandar una democracia de más calidad, no una ausencia de democracia. Frente a la corrupción política no se puede pedir menos política, sino política de mayor calidad. Por desgracia, la tendencia actual de nuestras sociedades es a olvidar que la política nace para evitar la guerra civil, y que su fin es generar un gobierno que promueva el interés general. Porque ¿quién, si no, lo promoverá? El hecho de que la política democrática no funcione bien en la práctica no implica que no sea necesaria y que sus fundamentos no sean nobles.

Un rasgo del autoritarismo es la promoción de la despolitización; con ello se consigue que los ciudadanos no cuestionen las decisiones del gobierno. Un rasgo de la actual despolitización y

apatía democráticas es que se cede a opacos espacios de decisión la toma de decisiones fundamentales sin ningún control democrático. Por ello, la defensa de la democracia de calidad en este momento histórico responde también a un temor ante la pérdida de capacidad del sistema político para procesar demandas y dar respuestas coherentes. Cuando la gente vota, elige representantes y políticas, y espera una cierta coherencia en la actuación de los elegidos con las políticas que prometieron defender. Ahora bien, si todos los aspirantes a representantes defienden lo mismo, si no hay opciones reales de políticas alternativas, dado el control sistémico de la agenda de gobierno; o si, existiendo alternativas, éstas son ficticias, pues, al final, en su ejercicio como representantes electos los gobernantes actúan dominados por prioridades y criterios ajenos a lo que la sociedad demanda y necesita, olvidando la lealtad a sus promesas y la preocupación por su sociedad, la pregunta obvia es ¿para qué votar? La democracia de calidad pretende restaurar el derecho de los ciudadanos a gobernarse, y el derecho a hacerlo eligiendo gobiernos que los tratan como iguales.

Uno de los rasgos de la sociedad moderna es que la agenda de opciones para el que elige se acorta peligrosamente. Esa agenda se define a través de las leyes, las leyes determinan qué es o no posible para los ciudadanos. Pero las leyes hoy están cada vez más predeterminadas en sus grandes opciones. Y, además, el código de elección, es decir, las reglas que le indican al que elige cuándo lo hace bien o mal, y por qué debe preferir una sobre otra opción, empiezan a ser muy débiles. Hay una crisis de los valores que guían nuestras opciones porque la educación pública ha perdido esa capacidad codificadora. En general, como dice Bauman (2001), las instituciones políticas están dejando de ejercer esa labor de definir la agenda y el código de elección, y la están cediendo a fuerzas ajenas a ellas mismas, más en concreto la están cediendo al mercado. Hay una separación del poder y de la política. El poder está en opacos espacios de decisión fuera del ámbito político, y la política solo legitima decisiones externas a ella.

En suma, la defensa de una democracia de calidad es un intento, tal vez inútil pero éticamente ineludible, de rebelarse frente a esta pérdida de espacio de la política, ante esta colonización de la razón económica y su expansión invasora. Hay en el fondo de numerosas críticas actuales a la política la expresión de un pensamiento «impecable», que nos convierte en «ciudadanos insatisfechos irresponsables de nuestras decisiones, creyentes en la fe de la armonía política, incapaces de enfrentarse a las escisiones a las que conducen las decisiones políticas, sin posibilidad de desarrollar su autonomía de juicio en el medio de autocomplacencia en el que se mueven, sin tensión ciudadana alguna y en minoría de edad permanente, viviendo el sueño sin límites de la adolescencia política en la que todo es posible y, además, sin costes» (Del Águila, 2000, 22). Se pide a la política y a los políticos que resuelvan todos los problemas, pero, a la vez, que lo hagan de forma simultánea y con respeto de todos los derechos, valores y principios. Las circunstancias excepcionales no existen, los conflictos de valores se superan mágicamente, los diferentes intereses se conjugan perfectamente. La consecuencia, obviamente, es que la política no funciona, no resuelve problemas o lo hace con sacrificios excesivos para la ciudadanía. Este discurso es deslegitimador por necesidad, impide la satisfacción con modestos resultados. Sus rasgos demagógicos son fruto de un intento claro de sustitución en la toma de decisiones, pero sin asumir las responsabilidades por los errores.

Pero, a su vez, otro tipo de pensamiento sobre la política resurge continuamente. Este más complejo y sutil, pero todavía más peligroso. Ya hemos visto cómo para Karl Schmitt la política se fundamenta en la distinción entre amigo y enemigo, se basa en la idea de un ser humano dominado por el mal y que amenaza. La vida adquiere sentido y propósito cuando identificamos claramente al enemigo. De la misma forma, la manera de estar seguro con otros se produce cuando el enemigo es común. Toda la pretensión del liberalismo de poder compartir unos principios éticos comunes nos aleja de la política, que exige confrontación y lucha. El intercambio económico tampoco puede guiar nuestras vidas, pues nos hace dependientes del dinero, dominados por intereses bajos. Los

grandes momentos históricos de un pueblo es cuando adquiere clara conciencia de su enemigo, en ese momento la política externa guía a la interna y las posibilidades siempre presentes de guerra civil desaparecen. La adquisición del poder, por ello, llevará a intentar reforzar la unidad del Estado en una lucha contra el enemigo interno y externo. Esta lucha hace que sobren las instituciones de representación y que se busque el contacto directo del líder con el pueblo.

Este resumen del pensamiento de Schmitt, creo que nos permite situarnos ante los peligros de concepciones trágicas de la política. La política es esencial para nuestras vidas, sí, pero no podemos hacer que la política lo justifique todo. La idea de un enemigo externo justificó al régimen nazi la invasión de Polonia, la idea del enemigo interno permitió la eliminación de la oposición y el intento de exterminio judío. Esta idea de la política puede arrastrar, finalmente, a un pensamiento totalitario en el que la esfera privada es aniquilada y que genera un «helado razonamiento» (Arendt, 1987), que niega hasta los más mínimos derechos a la población que se protege. En versiones más o menos edulcoradas, este pensamiento lleva al pensamiento «implacable», que se basa en la idea de que existe una prioridad absoluta de los imperativos centrados en la conservación y protección de la autoridad estatal sobre los derechos individuales y la justicia (Del Águila, 2000).

En consecuencia, frente a las opciones apáticas, implacables e impecables, es preciso seguir reivindicando la política, la política como «la actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad» (Crick, 2001, 22). Y frente al avance de la economía, como expresión de las nuevas ideologías tecnológicas, podríamos decir, de nuevo con Crick, que la economía es ciertamente una ciencia, pero «solo en el importante sentido de que puede indicarnos el coste de cada demanda social, calculado en términos de las otras demandas que obliga a desoír. Lo que no puede hacer es decidir la legitimidad de las demandas, ni siquiera de las que sean

económicamente restrictivas o disparates económicos» (Crick, 2001, 122).

Como conclusión, hemos de insistir en que la política no nos permite alcanzar ideales como por ensalmo, ni nos permite anclarnos en estados de felicidad permanentes, porque es una realidad continuamente en marcha, que construye cada día acuerdos y desacuerdos, que, en frase de origen kantiano, nos genera una tensión inevitable y enriquecedora entre los consensos alcanzados y los inevitables desacuerdos, entre los insaciables intereses individuales y los actos de acuerdo razonable en los que cada parte cede para alcanzar el interés común. Y, sobre todo, es una necesidad ineludible si queremos mantener o alcanzar la libertad. Por ello, la ética política debe guiarse por el diálogo, la negociación y la deliberación, aun cuando, en ocasiones extraordinarias, sea preciso aceptar la violencia y las decisiones contrarias a las convicciones, precisamente por responsabilidad.

---

[1] Sobre el pensamiento político renacentista se puede consultar: Q. Skinner, *Los fundamentos del pensamiento político moderno. I. El renacimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

[2] I. Berlin, «The Question of Machiavelli», en *The New York Review of Books*, vol. 17, n.º 17, 4 de noviembre de 1971.

[3] Coady, «The Problem of Dirty Hands», en *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, publicado por primera vez el 29 de abril de 2009.

CAPÍTULO III
ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ÉTICA APLICADA

La ética es una de las principales fuerzas que mueven al ser humano a obrar. A primera vista presenta un carácter paradójico. Por un lado, se pretende que la acción basada en motivos éticos sea de carácter autónomo, es decir, que el sujeto actúe según una regla que se da sí mismo; por otro, se exige que dichas reglas morales sean de carácter universal. Ahora bien, ¿cómo es posible que todos queriendo de una forma independiente quieran lo mismo?

Aquí entra en escena la fundamentación de la moral. Ya hemos visto que, para Hume, la posibilidad de la universalidad de la moral reside en un sentimiento compartido por todos los hombres, o que al menos deberían compartir. Para Kant, sin embargo, el fundamento de la moral debe residir en la razón, la cual, según el filósofo de Königsberg, es la única instancia del hombre que puede dotar de universalidad a las reglas de conducta.

Según Tugendhat, en cambio, es la voluntad de cada individuo la que abre la posibilidad de una moral universal. Solo en la medida en que alguien quiera comprenderse moralmente, solo si quiere formar parte de la comunidad moral en la que se formulan exigencias mutuas, puede darse reglas morales universalmente exigibles. El «yo quiero» que subyace al «yo tengo que» tiene como consecuencia que asumo la autonomía inherente al ser humano adulto (Tugendhat, 2001, 92).

La actitud del hombre moral se resume, según esta concepción, en la aceptación libre de la perspectiva en la que los hombres pueden juzgarse y actuar según unas reglas mutuamente exigibles para alcanzar el bien dentro de una sociedad determinada. Por otra parte, esta autonomía, el propio querer asumir unas normas válidas para uno mismo y para los demás, orientadas a la consecución del bien, ubica la moralidad en la subjetividad de las personas. Este «yo quiero» moral que genera el compromiso y la fuerza de actuar según unas normas de cuyo cumplimiento se está convencido contribuye a un mayor grado de bien en el conjunto de la sociedad. Naturalmente, este compromiso interno que nos lleva a adoptar un comportamiento moral está condicionado por el tipo de sociedad de la que la persona forma parte, pues la moral, por muy interno que sea su origen, trata fundamentalmente de nuestras relaciones con los demás. Inevitablemente el grado de compromiso moral se verá siempre afectado por la estructura social a la que pertenezca el individuo que se ha comprendido moralmente. La moral, en cualquier caso, tiende a ser una fuerza de obligación que nos damos nosotros mismos para facilitar la vida en común a la que todos, hombres y mujeres, estamos abocados y que está regida por el Estado.

Sin embargo, la ética no muestra una cara única. Como guía interna de la conducta humana, que tiende a evitar el daño y lograr el bien, adquiere diversas configuraciones *según la posición que el individuo adopte en la sociedad*. Siguiendo la pauta general de la

ética de alcanzar la justicia, cada papel social hace una interpretación de la moral, adaptándola a las funciones y a las relaciones con los demás que impone al sujeto dicho papel. Así, dentro de la familia no se puede esperar las mismas acciones de un padre justo o de un hijo justo. Nadie pide lo mismo a un padre o a un hijo para llamarle justo. Pero a todos les pedimos un sentido de justicia dentro de su posición. Lo mismo ocurre con las profesiones, que implican diferentes actividades y determinan diversas relaciones con los demás. Entendida como un compromiso adquirido por los individuos que quieren vivir en sociedad, la ética adquiere diversas formas y se extiende a través de los diversos aspectos de la existencia humana. De esta manera, *cada profesión posee en mayor o menor medida una dimensión ética que no es posible soslayar*. No hay profesión que pueda ser reducida a la mera técnica que le permita hacer bien su trabajo. Por técnica que sea una actividad siempre deja un espacio a la consideración ética. Un deportista, por ejemplo, no se reduce a su habilidad a practicar su deporte; debe conocer también los límites a los que someter su cuerpo para alcanzar un máximo de rendimiento y no sobrepasarlos ilegalmente. También la práctica misma exige unas relaciones con los demás deportistas y la sociedad que vienen modeladas por consideraciones éticas al estar fundamentadas en ciertos valores.

Por esto, cuando alguien se pregunta por la calidad de una profesión, no es posible reducir la respuesta a consideraciones de tipo meramente técnico, es decir, el que más «excelencia» muestre al conseguir el último objetivo establecido por la profesión. Pues no es el banco que más beneficios obtiene ni el deportista que más triunfos cosecha el mejor si en su camino ha utilizado el fraude, el soborno o la extorsión. Por esto, todos han de preocuparse por la ética, la cual no es una materia totalmente diferente que solo dependa del estatus del empleo de cada uno. Sin embargo, ciertos factores influyen en las diferentes maneras en que la ética se aplica en diversas circunstancias (Geuras y Garofalo, 2011, 16).

1.2. Integridad, ética aplicada y Administración Pública

La palabra integridad proviene del latín *ínteger* (entero)[1] y es usada en diversas áreas de conocimiento con significados diversos, pero casi todos ellos vinculados a la idea de algo no dañado, algo que no ha perdido su entereza. Cuando se utiliza desde la ética, la integridad se refiere no solo a un rechazo a embarcarse en conductas que evaden la responsabilidad, sino también a una búsqueda de la verdad a través del debate o el discurso. De acuerdo con Carter (1996, 7-10), la integridad requiere la formalización de tres pasos: 1. El discernimiento de lo que está bien y lo que está mal. 2. La actuación de forma coherente con los resultados del discernimiento, incluso con coste personal. 3. La declaración abierta de que se está actuando de forma coherente con lo que se entiende como correcto. La integridad sería, así pues, una virtud que garantiza que las acciones se basan en un marco de principios internamente consistente. Una persona que actúa de forma íntegra deriva sus acciones y creencias del mismo grupo de valores esenciales aplicables al caso; en ella existe una solidez que se deriva de su honestidad y la consistencia de su carácter. En suma, afirmamos de alguien que es íntegro/a cuando creemos que esa persona actúa de forma coherente con los valores, creencias y principios que afirma sostener y que son relevantes para el rol social que ocupa en ese momento (Huberts, 2014). Y es que no podemos olvidar que la integridad puede exigir

priorizar ciertos valores cuando se actúa como un actor social *x* y otros valores cuando se actúa como actor social *y*. Una misma persona no puede actuar de forma idéntica cuando actúa como padre íntegro y cuando actúa como juez íntegro, como padre no puedo ser imparcial entre mi hijo y otro joven, pero como juez debería serlo (precisamente por la dificultad de priorizar la imparcialidad en ese caso se me obligaría a abstenerme de juzgar el caso).

Según Aristóteles (1985) en el Libro II, cap. VI, la virtud es un hábito, una cualidad que depende de nuestra voluntad, y que está regulado por la razón en la forma que lo regularía el hombre verdaderamente sabio. La virtud es un medio entre dos vicios, que pecan, uno por exceso, otro por defecto y que cuando se posee permite vivir como un ser social, un ser que facilita la vida en común. En consecuencia, aceptando esta concepción aristotélica de la virtud, podríamos decir que la integridad, para que sea virtuosa, debe situarse en un justo medio que le aleje de los excesos y de los defectos. La palabra integrismo procede de la misma raíz y expresaría el exceso en la concepción de la integridad, sería un modelo de integridad en el que la coherencia absoluta entre principios y conducta, para todo tipo de roles y situaciones, se convierte en razón vital, en el «*logos*» de la propia existencia, de manera que incorpora una comprehensividad ética que llega a negar la posible existencia de otras formas de entender el bien y que repudia cualquier principio, regla o práctica social que no sean las que marca la propia concepción de la vida buena. Normalmente, el integrismo está vinculado a ideas tradicionalistas del origen y ejercicio del poder y a interpretaciones radicales y carentes de matiz de los textos sagrados, por lo que lleva a menudo a posiciones políticas y religiosas fanáticas. Por su parte, la hipocresía expresaría la actitud defectuosa con relación a la integridad; pues la hipocresía, con su doble moral, se caracteriza por la falsedad en el actor, el cual, aunque afirma unos principios y expresa su adhesión a los mismos, incluso mostrando indignación ante su incumplimiento, en su vida privada los incumple sistemáticamente, sobre todo, cuando está libre de control social.

La exigencia de la virtud «integridad» como una virtud esencial para los servidores públicos se justifica mejor si se utiliza para ello la teoría de Alasdair MacIntyre sobre las virtudes sociales; este autor, en su obra *After Virtue* (1984), nos aporta un marco teórico de las virtudes exigibles a cualquier forma de actividad humana cooperativa. Para este autor, los seres humanos nos embarcamos en actividades cooperativas que se denominan prácticas, y dentro de las prácticas están las profesiones; una actividad humana es una práctica cuando reúne una serie de requisitos, como el reconocimiento social, el requerimiento de destrezas técnicas, la complejidad, la existencia de unos principios y valores vinculados tradicionalmente a la actividad técnicamente exigible, la cooperación, etc. (Cooper, 1987).

Cuando hablamos de ética en la Administración estamos hablando de ética aplicada y, en concreto, de una ética profesional. Las profesiones son prácticas cooperativas que, si se desarrollan adecuadamente, generan más cooperación y bienestar para la sociedad. Adela Cortina, basándose en McIntyre, nos dice: «Cada práctica cooperativa humana cobra todo su sentido por intentar alcanzar unos bienes específicos —unos bienes internos—»; esos «*bienes internos*» son aquellos que justifican socialmente esa profesión, y son la razón de ser de cada profesión. Pueden ser, entre otros, «defender y asesorar legalmente a sus clientes» para un abogado o «prevenir y combatir el crimen» para un policía. En cualquier caso, esos bienes internos tienen que ser sacados a la luz, conocidos y comprendidos, para que, después, los profesionales intenten «desentrañar qué

principios de conducta permitirán alcanzarlos, qué valores y hábitos es preciso incorporar para llegar a ellos» (Cortina, 1994). Obviamente, estas actividades profesionales —y cooperativas— permiten obtener a cambio ingresos económicos, y, en algunos casos, fama, poder, reconocimiento social, pero esos son *bienes externos*, consecuencias deseadas y deseables del trabajo bien hecho, pero no el fin de la profesión. Si un médico, cuando recibe a un paciente, considera a este como un objeto al que sacar el máximo dinero posible, dicho médico es una deshonra para su profesión, porque está traicionando el bien interno de la misma, lo que la justifica socialmente. Y si todos los médicos actuaran así, la profesión dejaría de tener sentido y razón de ser, por muy necesaria que fuera. Y no serviría para nada socialmente, no añadiría bienestar a la sociedad. Lo mismo puede decirse de un político que está en política para enriquecerse y no para servir el bien común. Desprestigia la política y genera en los ciudadanos la creencia de que la política es algo negativo, sucio, despreciable.

En consecuencia, la ética profesional exige a todo practicante de una profesión, sea la que sea, que reflexione y tenga claro cada día y en cada momento cuál es la razón de ser de la misma. En el ámbito público, tanto los políticos como los funcionarios desarrollan una labor profesional, aunque unos lo hagan con carácter permanente y otros de forma temporal. De ahí que deban seguir también los deberes de una ética profesional. Veamos ahora algunos rasgos específicos de la ética administrativa, en especial el debate sobre ética convencional y postconvencional en el servicio público.

Si la ética es consecuencia de la libertad, en concreto, de la responsabilidad por los efectos de las acciones libremente elegidas (Savater, 2003), podríamos continuar aceptando la afirmación de que la responsabilidad moral se reduce cuando la libertad lo hace. Como, además, durante bastantes decenios ha dominado (primero explícitamente, después, implícitamente) la idea de que el papel de la Administración consiste en la mera aplicación eficaz de las elecciones políticas (Wilson, 1941), y como, para más coherencia aún, el paradigma de gestión pública dominante en Europa durante más de cien años ha sido el burocrático, con toda su carga de control y toda su obsesión por evitar la arbitrariedad y reducir la discrecionalidad del empleado público, en suma, por reducir su libertad (opción plenamente coherente con la legitimidad racional-legal y su inseparable seguridad jurídica) (Weber, 1979), podríamos concluir entendiendo que los estudios europeos sobre la ética del empleado público hayan sido de escasa importancia y reducida sofisticación. Se pensaba que los funcionarios eran personas que, en el ejercicio de su cargo, deberían tan solo preocuparse de cumplir la ley y seguir las instrucciones y procedimientos marcados. En resumen, para el empleado público se ha promovido una ética de naturaleza convencional (Kohlberg, 1992), que no planteaba ni grandes debates, ni encendidas críticas, bastaba la lealtad institucional, la «profesionalidad», la obediencia y el respeto a las órdenes recibidas para tener la conciencia tranquila. Las grandes incertidumbres morales quedaban para los políticos.

Sin embargo, diversos y consistentes estudios sobre las instituciones públicas han insistido en que: 1. La Administración hace política, y, por ello, contribuye decisivamente a tomar decisiones importantes para la ciudadanía (ver, entre otros, Waldo, 1946; Simon, 1947; Lowi, 1979), incluso en los niveles inferiores de la escala jerárquica cuando se trata de «burócratas de calle» (Lipsky, 1980). 2. El paradigma burocrático ya no da, por sí solo, respuestas adecuadas a las sociedades desarrolladas (ver, entre otros, Osborne y Gaebler, 1994; Barzelay, 1992), las cuales han experimentado o una radicalización de sus rasgos de modernidad (Giddens, 1994) o el nacimiento de una estructura de valores

postmoderna (Inglehart, 1998), por lo que la sociedad en la que nació y a la que servía la burocracia (la sociedad moderna) ha dejado de existir. 3. La respuesta mayoritaria a la crisis del paradigma burocrático, con la serie de doctrinas conocidas como «*New Public Management*», ha propugnado una lógica de naturaleza eficientista, ha elegido como referentes teorías, conceptos y análisis que provienen de la economía y los estudios empresariales, y ha asumido como fundamento epistemológico la separación entre hechos y valores, por lo que ha sido incapaz de entender la complejidad de los dilemas morales y políticos de los empleados públicos (Fox y Miller, 1995); en definitiva, ha impulsado un neotaylorismo que sigue negando libertad al empleado público (Pollit, 1993) y ha tratado de amputar la dimensión democrática y transformadora de la Administración pública (Ranson y Stewart, 1994).

Por todo ello, dado que los empleados públicos hacen política, que el paradigma burocrático se encuentra en crisis y que la «Nueva Gestión Pública» no es la respuesta a los dilemas morales de las Administraciones contemporáneas, ha llegado el momento de afrontar la ética del servicio público con toda su complejidad y de tratar de dar respuestas que tengan en cuenta la doble dimensión del servicio público: la democrática y la sistémica. Nuestra postura se sitúa en este marco histórico y conceptual, y pretende, además de recordar la dimensión democrática de la ética profesional en el servicio público, reivindicar la importancia de la articulación de sentido por parte de los gestores públicos y proponer una lectura institucionalista de las respuestas a los dilemas morales por parte de dichos empleados. Todo esto con la finalidad de auxiliar a los responsables públicos a afrontar adecuadamente la oleada de reformas de tercera generación —las vinculadas con el reforzamiento de la dimensión democratizadora e igualitaria— en las Administraciones.

A partir de mediados de 1990, y teniendo su origen institucional en las actividades de la *Office of Government Ethics* estadounidense (independizada de la *Office of Personnel Management* en 1989) y, sobre todo, del Comité Nolan británico y sus famosos «Estándares de conducta para la vida pública» (1995), en un proceso claramente isomórfico, empezaron a desarrollarse en los gobiernos de los países más desarrollados, y en la propia Unión Europea tras los escándalos de 1998 en la Comisión, un conjunto de programas tendentes a mejorar la integridad de las organizaciones públicas y a prevenir casos de corrupción. Esta nueva oleada de reformas y programas de trabajo, tendentes a mejorar la confianza en los gobiernos (OECD, 2000), ha sido fruto, en gran parte, de la conciencia de que las medidas incorporadas por la Nueva Gestión Pública no favorecían por sí mismas una relegitimación de los gobiernos e instituciones democráticas, a pesar de que, aparentemente al menos, permitieran incrementos en la productividad de las organizaciones públicas. Más aún, mejoras en la eficiencia a través de la descentralización funcional, los mercados internos y la evaluación del rendimiento venían en ocasiones acompañadas de escándalos vinculados a la falta de controles previos. Lo característico de las reformas de tercera generación ha sido la promoción, junto con las tradicionales reformas jurídicas y sancionadoras, de propuestas de naturaleza preventiva de la corrupción e incentivadoras de la moral pública, como los códigos de conducta.

Estas reformas conviven, así pues, con las de dos oleadas previas, la primera, fruto de la crisis fiscal y fuertemente ideológica, que impulsó políticas reductoras del papel del Estado, con las consiguientes privatizaciones, desregulaciones, subcontrataciones o competencia público-privada. Y la segunda, de naturaleza más pragmática, tendente a reforzar la capacidad administrativa de los gobiernos, con la introducción de mejoras en la

capacidad estratégica de las instituciones públicas, la incorporación de la filosofía y las prácticas de la gestión de la calidad o la agencificación y los contratos-programa (Aguilar, 2007). En cualquier caso, ambas reformas han tenido un alma eficientista y un origen claramente anglosajón:

> En términos generales los esfuerzos mundiales (de reforma) pueden agruparse en dos grandes modelos: las reformas Westminster, modeladas por las iniciativas pioneras de Nueva Zelanda y del Reino Unido, y la reinvención del gobierno americana, más incremental y paradójicamente más radical que las reformas Westminster… Estas dos estrategias establecen los modelos básicos de reforma que han enmarcado el debate mundial (Kettl, 2000, 8-9).

Todo ello, en su conjunto, produce un panorama ciertamente complejo, un «collage» en el que conviven reformas de tres generaciones diferentes, dos de ellas de naturaleza eficientista y de raíz técnico-sistémica y una de naturaleza más ambigua, aunque de raíz filosófica igualitaria y con valores de origen político-democrático. En cualquier caso, conviene aclarar que las reformas que tratan de promover la ética en el sector público también podrían situarse en el marco de las nuevas tendencias de gobierno y la crisis de la gobernabilidad tradicional. Vivimos «un entorno más problemático», donde en el campo de la legitimación de los poderes públicos ha aumentado el escepticismo sobre la idoneidad del intervencionismo público, se ha acentuado la sensación de lejanía entre gobernantes y gobernados y se ha erosionado la credibilidad de las elecciones, en suma, está en crisis la forma de tratar los problemas (Subirats, 1996, 37). O, dicho de otra forma,

> en las nuevas condiciones domésticas e internacionales, gobernar difícilmente podrá ser exitoso si el gobierno sigue usando sus embotados instrumentos de intervención dirigista y alineamiento político, por lo que hay que descubrir o construir el nuevo formato e instrumental directivo que permita a una sociedad tener sentido y capacidad de dirección, alcanzar metas superiores y ampliar sus horizontes. En el nuevo enfoque de gobernanza, que se mostrará menos gubernamentalista y más asociado con los sectores privado y social, la Administración pública mantiene su rango de componente esencial del gobernar, en tanto contribuye a la corrección y efectividad de las decisiones gubernativas, pero se verá inducida a cambiar sus prácticas e instrumentos para ser productiva en las nuevas condiciones de la economía y política nacional y mundial (Aguilar, 2007, 21).

Toda esta crisis podría conducir a una revitalización del «alma democrática» de la Administración pública, con la promoción de nuevas formas de participación y deliberación pública, con la democratización de las estructuras administrativas y la consolidación de nuevos mecanismos de *accountability* (Subirats, 1996; Brugué, 1996), pero para ello debería superarse, en gran medida, la dependencia de origen, el «*path dependency*» del modelo. Y es que la nueva oleada de reformas, a pesar de que surgen, en gran medida, como consecuencia de las carencias de la Nueva Gestión Pública (NGP), han sido de forma sutil colonizadas por la propia NGP, dando lugar a propuestas de reforma ética que están en su origen sustentadas en la filosofía racional-eficientista y en los valores de eficacia y eficiencia que marcan su desarrollo.

Las reformas de tercera generación no podrán alcanzar sus objetivos de relegitimación del gobierno democrático y mejora de los niveles de integridad en las instituciones públicas si no se clarifican tres aspectos previos, de naturaleza normativa (los dos primeros) y epistemológica (el último). En concreto, es preciso clarificar: 1. Los fundamentos morales de la ética administrativa. 2. La proclamación de valores como guía axiológica y sus limitaciones. 3. El papel de las instituciones en la interpretación de los dilemas morales y en su respuesta.

Ciertamente, para hacer frente a los tres aspectos arriba enumerados de forma rigurosa será preciso superar la exclusiva visión racional-eficientista sobre el papel de las Administraciones. En concreto, será necesario desmontar tres premisas en las que se funda dicha visión y que en este texto se consideran reduccionistas y erróneas. En concreto, es erróneo: 1. Situar la eficiencia como el valor clave para guiar la acción pública, colocándolo por encima de valores inherentes a la democracia como la participación o la equidad. 2. Pretender una conciliación de valores casi perfecta en la actuación pública, conciliación inducida desde la técnica y la necesidad sistémica. 3. Defender la idea de que existe un modelo de cultura organizativa (flexible, innovadora, competitiva) superior, tanto desde la perspectiva de los rendimientos como desde la perspectiva moral, a las demás.

2. FUNDAMENTACIÓN DE LA ÉTICA DEL SECTOR PÚBLICO

2.1. EL FIN (MORAL) DEL ESTADO

Para fundamentar la ética del sector público y establecer cuáles son los fines que le dotan de una misión moral específica, es necesario dilucidar cuál es su naturaleza. Un camino relativamente común, para desentrañar su naturaleza, es oponer el sector público al privado y determinar cuáles son las funciones del Estado.

Una compañía privada pertenece a una persona o varias personas y se centra, sobre todo, en perseguir el propio interés; una organización pública, en cambio, pertenece al Estado, es decir, su actividad se orienta hacia la consecución de un beneficio común o utilidad general que afecta, en último término, a la comunidad en su conjunto, aunque a veces solo tenga una influencia inmediata sobre un grupo específico de esa sociedad.

El propietario de una empresa privada es una persona o grupo de personas, mientras que el propietario de una organización pública no tiene un dueño en ese sentido, sino que pertenece a la colectividad que conforma una sociedad política. Así, si una compañía privada debe responder en último término ante los propietarios, las organizaciones públicas son responsables, sobre todo, ante la sociedad. «La diferencia en la naturaleza de la propiedad tiene profundas implicaciones éticas» (Geuras y Garofalo, 2012, 17), porque los beneficios sociales que se derivan de la actividad de las organizaciones públicas, los fines hacia los que están orientadas, son los valores implícitos de una sociedad, los bienes en cuya consecución una sociedad considera que merece la pena gastar fondos públicos, es decir, el esfuerzo de todos.

Esta *misión moral del Estado* es puesta de relieve también por George Lakoff en su libro *The Political Mind*. Su tesis afirma que la política es una cuestión de valores morales: «la ética del cuidado da forma al gobierno» (Lakoff, 2009, 47). Para este autor las principales funciones del gobierno, siguiendo la concepción iniciada por Locke, son la protección y el empoderamiento de los ciudadanos. Por tanto, las organizaciones públicas donde desarrolla su trabajo el empleado público tienen como principales fines implementar, hacer efectivas las leyes y normas que tienden a proteger a los ciudadanos y crear las condiciones para que estos puedan lograr sus objetivos como personas libres. La protección se alcanza mediante la actividad de organizaciones que tienden a aumentar la seguridad —policía, ejército—, o las que tienden a preservar la salud —la Seguridad

Social, la seguridad de los alimentos, protección ambiental—, etc. El empoderamiento, en cambio, trata de asegurar la capacidad individual, de modo que la vida de las personas pueda desarrollarse plenamente, más allá de lo que reconocen formalmente las normas: libertades, educación pública, etc. La función de las organizaciones públicas no es hacer dinero sino crear las condiciones para que los ciudadanos de un determinado Estado tengan suficiente seguridad y capacidad para desenvolverse como personas. Lakoff introduce entonces el criterio para distinguir la actividad pública de la privada: se pueden privatizar parcelas del sector público siempre y cuando no haya una función moral contenida en esa actividad. Así, la venta de alimentos cae dentro de la economía privada, pero el control de los alimentos solo se puede ejercer desde el ámbito público, pues de ese control depende la salud de los ciudadanos y si esa labor recae sobre una empresa privada, el conflicto de intereses aparece de inmediato: preservar la salud pública u obtener más beneficio. Por tanto, el fin del sector público aparece bien especificado y determinado: la protección y empoderamiento de la sociedad, y en base a este doble fin que da sentido a su existencia deben ordenarse los demás valores en la Administración.

De forma análoga argumenta Geoff Mulgan; este autor piensa que la legitimación de un Estado se basa también en misiones morales, que resume en cuatro: protección, riqueza, justicia y verdad. La actividad de los funcionarios se concibe como un servicio a la ciudadanía, debido a que «los Estados no tienen otra opción que aceptar las implicaciones morales de su poder» (Mulgan, 2007, 66). De esta concepción del Estado, como una estructura moral con obligaciones hacia los ciudadanos, se deriva la idea del funcionario como empleado que está al servicio de la sociedad.

Los fines del Estado son entonces morales porque este trata de alcanzar bienes comunes para la sociedad, como la protección, el orden, la estabilidad, el bienestar, etc. Además, el carácter moral de la Administración viene también determinado por la propia naturaleza del poder del cual procede. El poder no es una propiedad del gobierno, sino que es algo dado en préstamo, confiado en sus manos para sacar adelante determinadas tareas que afectan a todos, no solo a quien las hace o está en contacto con él. Por tanto, su trabajo va dirigido hacia la consecución del bien común y para poder desarrollar su labor se le dota de un poder fiduciario.

Este último rasgo parece el más determinante de todos. La política nace con la idea de ser un conjunto de acciones que hacen posible la vida en común de un determinado grupo de personas. La función social que posibilita en último término la gestión de la vida en común. Por ello, la responsabilidad que se tiene en el poder es de una clase especial, pues las consecuencias de las decisiones pueden afectar a un gran número de personas, a un país entero. De ahí que la naturaleza de la responsabilidad en la acción política es diferente a la de los actos que afectan al dominio privado de la sociedad, como las que se toman en empresas, negocios, etc., aunque esto no quiera decir que las compañías privadas no tengan obligaciones morales con la sociedad o con el entorno ni mucho menos. *Lo que diferencia lo público de lo privado es la naturaleza del fin o función para la que está instituido: en el primer caso está orientado hacia el logro del bien común; en el segundo caso, el fin viene determinado por el beneficio personal o interés privado (sin perjuicio de la responsabilidad social, que opera como una actividad benevolente y deseable, pero no constitutiva de la empresa)*. La forma en que la ética se aplica a cada clase de actividad no es siempre fácil ni se desprende todo de una forma mecánica, pero es una tarea imprescindible llevarla a cabo. Pues de otro modo estaríamos en un estado de desorientación con relación al daño o al beneficio que resultan de nuestras acciones, al

no conocer las normas que pueden guiarnos con relación a este aspecto. El planteamiento de la ética se hace pues necesario como un elemento que puede indicarnos los mejores cursos de acción en determinados momentos; sin ella, situados en el interior de los organismos públicos como servidores públicos, nos encontraríamos sin puntos de referencia para nuestra acción dentro de la organización administrativa. Con ella adecuadamente definida y asumida, los servidores públicos encauzarán su trabajo dentro de la corrección moral.

2.2. El funcionario como servidor público

El fundamento de la ética administrativa se halla, por tanto, en cierta concepción de la naturaleza de su propia actividad. Tanto el político como el funcionario (entendido este como empleado público) son considerados *administradores temporales de la cosa pública*, concebidos, esencialmente, como *servidores de una comunidad*. En base a esta concepción, se derivan ciertos valores primordiales de la actividad pública: rendición de cuentas, imparcialidad, justicia, beneficencia, evitar el daño, que generan la capacidad de ganar la confianza pública. Estos valores se infieren de la concepción del funcionario como administrador y servidor temporal, del papel que lleva a cabo en su trabajo. A fin de cuentas, se trata de preservar el valor que supone todos los demás: la integridad, es decir, que *su actividad esté siempre acorde con la orientación y la función de la Administración, alcanzando el bien público a través de su organización específica, cumpliendo las funciones asignadas a su unidad de trabajo que de alguna manera se integran en esa orientación general hacia el bien común*. La tarea de la ética del trabajo público es clarificar y determinar, mediante principios, valores y criterios, cuándo se está dentro de la línea que marca el bien público y cuándo se ha traspasado esa línea (Lewis, 2005b). Naturalmente, si esos principios y valores básicos guían la conducta del empleado público habrá una mayor probabilidad de que su actividad sea íntegra, es decir, que se mantenga dentro de los límites que marcan la ética y la legalidad.

Esta integridad es posible cuando las decisiones que se toman están relacionadas con esos valores básicos del papel desempeñado en el trabajo. Por esto concluye Lewis, *hay que poner en conexión las decisiones y acciones individuales con las posiciones y las organizaciones públicas*. Hay que observar hasta qué punto nuestras decisiones individuales se conforman al papel que se desempeña dentro de la organización. Por esto, para guardar la integridad es necesario que cada uno comprenda el significado de su papel en la organización y del compromiso que implica aceptarlo.

Para ello, es necesario una sensibilidad moral que permita al funcionario detectar cuándo están en juego aspectos morales en su trabajo: un «giroscopio interno que ayuda a la persona a distinguir lo correcto de lo incorrecto y a inhibir la mala acción» (Lewis, 2005b, 6). Esta capacidad de orientarse moralmente ha de ser desarrollada en cada individuo de manera que cada cual sea capaz de enfrentarse y resolver problemas de naturaleza moral. Ahora bien, siempre se insiste en el carácter práctico de la moral: no basta con sentirse moralmente orientado, es necesario también aplicar esa orientación a nuestra conducta. Nuestras acciones, sobre todo, cuando el dilema moral es complejo, han de ser el resultado de un razonamiento sistemático. Y cuando los dilemas no son complejos, los actos han de ser, al menos, guiados por intuiciones morales bien configuradas.

De todas estas consideraciones se aprecia la idea de que el Estado y su administración tienen un significado moral en su naturaleza más íntima, ya se conciba como una organización responsable de conseguir en la práctica los valores de una sociedad, o como responsable de cumplir una misión moral para el conjunto de la ciudadanía, o como depositaria de deberes hacia el pueblo de quien depende. Según esta visión, *los funcionarios son servidores públicos que gestionan los recursos de una sociedad para lograr unos fines que van a resultar beneficiosos para ella*. De esta manera, el funcionario, cuando asume este papel, no persigue sus propios intereses sino los públicos, con lo que su acción queda justificada en último término solo cuando su actividad beneficia el interés común. *Es a partir de la toma de conciencia de esta dimensión originaria y primordial de la administración de donde se pueden derivar y estructurar los demás valores que debe respetar el trabajo administrativo.* Este aspecto moral específico de la administración proporciona sentido y una orientación adecuada a los demás valores que se supone debe cumplir el ejercicio administrativo. Así, la eficacia solo tiene sentido en una administración bien orientada hacia su fin propio y que desarrolla su misión moral, pues de qué sirve ser muy eficaz si se ha sustituido el fin propio, o interés general, por el beneficio personal ¿para obtener una mayor ganancia personal?

El funcionario debe comprenderse de una determinada manera a la hora de realizar su trabajo, debe conocer la dimensión ética de sus acciones o posibles acciones, qué significado ético tienen sus actos desde una perspectiva de la finalidad de la organización. En la medida en que esta posee un sentido ético y que se comprende como el conjunto de acciones que realizan los individuos que forman la organización, los actos individuales pueden ser juzgados éticamente desde la dimensión global ética que posee la organización, la cual es valorada moralmente en la medida que alcance los fines para los que ha sido instituida. Ahora bien, como una organización está formada por individuos cuyas acciones vienen determinadas no solo por las normas y procedimientos, sino también por su capacidad subjetiva e interior de decisión, se hace imprescindible que la voluntad interna de cada funcionario, para que no se desvíen los cursos de acción del objetivo general, se oriente hacia la finalidad de la organización a que pertenece. Por tanto, la administración, al estar formada por sujetos, tiene un aspecto interior del que carecen las máquinas cuyos componentes están diseñados para cumplir una parte de la función global de la estructura de una forma meramente mecánica. De este aspecto interior, la voluntad de cada trabajador, del «mecanismo» administrativo, se deriva la necesidad de la ética en la administración. Solo si las voluntades individuales se acuerdan con la tendencia sobre la que se estructura la organización, se puede estar más seguro de que un curso general de acción en una institución no puede ser desviado en cada paso que cada funcionario tiene que dar para llevarlo a cabo. Por esto *es importante que, en la medida de lo posible, cada funcionario sea consciente de su rol, de su dimensión ética y de que lo acepte.*

Sin embargo, esta conformidad puede no ser suficiente para tener una competencia moral, pues las situaciones conflictivas a las que puede enfrentarse a lo largo de su carrera requieren unos conocimientos y habilidades morales para resolverlas satisfactoriamente. En primer lugar, hay desterrar la idea de que la ética en la administración es una práctica inútil y superflua que solo añade dificultades innecesarias. Ante esta postura solo cabe responder mostrando lo más evidente y es que hay corrupción en el sector público y que se produce en cualquier nivel. Y para combatir este fenómeno no bastan los controles externos, sino que es necesario fomentar las prácticas

éticas en el carácter de los funcionarios. Además, no se puede concebir la ética en los funcionarios como algo meramente pasivo, como mera conformidad o cumplimiento de las reglas, normas y procedimientos, pues, como se acaba de señalar, en ocasiones hay que tomar decisiones a nivel individual para resolver conflictos de carácter ético entre normas y valores.

Una vez reconocida la necesidad de la moral en la práctica administrativa, es posible distinguir, como señalan múltiples autores, siguiendo a Rohr, dos formas de abordar la ética en el trabajo de la organización (Rohr, J., *Ethics for Bureaucrats*, CRC Press, 1978). *Se puede adoptar una postura de mera conformidad o cumplimiento de las normas y de los objetivos*, sin implicarse en la investigación de cuál es el significado moral de su trabajo, con el fin de integrarse de un modo externo en la organización y evitar posibles problemas. Quien adopta esta postura está teniendo más en cuenta los mecanismos de control coercitivos de la organización, dejando a un lado la idea de que la administración es una empresa ética. Esta conformidad meramente exterior tiende más bien a desactivar la capacidad moral en el funcionario, haciendo concebir la moral como un instrumento para eludir problemas desde un punto de vista personal. *Otra cuestión es que el funcionario acepte las normas y el sentido éticos de su trabajo porque está convencido de ello, porque lo encuentra valioso, de forma que asume de un modo voluntario y consciente las implicaciones profesionales y éticas del papel que desempeña en su trabajo.* A partir de esta conformidad interior sí es posible activar toda la capacidad moral que puede desarrollar en su actividad laboral. Esta conformidad interior dota de un carácter moral a su trabajo y le permite potenciar toda su capacidad moral que luego puede aplicar de una forma autónoma a todas las dificultades morales que puedan surgir en el desempeño de su trabajo. La conformidad externa e interna es comparable a la distinción kantiana que distingue los actos que son conforme a la ley y los que son por deber. En el primer caso, las acciones se ajustan a la legalidad, pero no son propiamente morales en sentido kantiano, pues la moralidad, según el filósofo de Königsberg, viene determinada por el motivo por el que el individuo se conforma a la norma, no por la mera conformidad. Solo cuando el funcionario se determina a sí mismo aceptando el carácter inherentemente ético de la organización pública accede al ámbito de la moralidad. Esta determinación de su voluntad abre la posibilidad de que desarrolle los valores que se asocian comúnmente al trabajo del sector público: transparencia, rendición de cuentas, objetividad, imparcialidad, justicia, eficiencia, etc. Si el funcionario es consciente de que es el gestor temporal de un fondo público destinado a servir las necesidades de una sociedad deducirá que en su trabajo debe rendir cuentas a los demás, pues en definitiva está destinado a los sectores que conforman la sociedad. También comprenderá que en su trabajo debe haber transparencia, ya que, si su actividad está destinada a la sociedad, esta tiene que tener acceso a la información de cómo se han gestionado esos fondos públicos. Más aún, admitirá que debe ser una persona íntegra, que no debe apropiarse de lo público, pues sabe que es solo un gestor accidental y que procurará no cambiar lo público en privado y viceversa. O que cuanto antes lleve a cabo su labor, antes se va a beneficiar de ello la sociedad. Es decir, concibiéndose como servidor público hará suyos los valores morales propios de la Administración, de modo que estos no aparecen como una serie de virtudes yuxtapuestas, unas junto a otras sin conexión entre ellas, sino como valores que hay que asumir después de comprender el papel básico del trabajo público, de donde se derivan de una forma inevitable. En todo caso, toda esta labor racional requiere, finalmente, una dimensión emotiva, una internalización verdadera. Como dice Victoria Camps: «Una

norma social internalizada tiene, así, una dimensión emotiva que hace que el individuo sienta orgullo al cumplirla y vergüenza si deja de hacerlo. Pero “internalizada” significa “sentida”, no solo sabida. El mero conocimiento de lo que hay que hacer no nos mueve a actuar, como repitió Spinoza» (2011, 292).

Un camino para fundamentar racional y emocionalmente este compromiso con la ética en el servicio público y con ello recuperar confianza en lo público, nos lo ofrece Ausín (2015) y su teoría de la ética del cuidado (2019). Según este filósofo, basándose en Levinas, la condición básica del ser humano es su vulnerabilidad, su susceptibilidad de ser herido, de sufrir daño o perjuicio, de recibir lesión física o moral. La vulnerabilidad nos aporta una identidad universal en el dolor, el sufrimiento, la posibilidad de daño. Pero en la vida real, esta vulnerabilidad es asimétrica. Algunas personas están sometidas estructuralmente a una mayor vulnerabilidad, por razones ambientales, económicas, sociales, biológicas. La ética se basa en reconocer nuestro deber de cuidarnos, el cuidado es una de las actividades centrales de la vida humana, pues todos somos en algún momento de nuestra vida vulnerables. El cuidado se entiende así como una práctica que puede ser interpretada simultáneamente como etapas, objetivos o disposiciones con cuatro subelementos: 1) la atención (preocupación, interés); esto es, la propensión a tomar conciencia de la necesidad; 2) la responsabilidad, la voluntad de responder y atender las necesidades de otros; 3) la competencia, la habilidad de proveer cuidado bueno y exitoso, y 4) la capacidad de respuesta, la consideración de la posición de los demás y el reconocimiento del potencial de abuso en la atención. En suma, la noción de cuidado debe delimitar y orientar la acción de gobierno, sobre todo, con los más vulnerables y los servidores públicos deben desarrollar la práctica del cuidado como parte de su aprendizaje moral (Ausín, 2019, 6-10).

En una línea similar, Cortina nos indica: «El reconocimiento recíproco y cordial es el vínculo, la *ligatio* que genera una *obligatio* con las demás personas y consigo mismo, un reconocimiento que no es solo lógico, sino también compasivo» (2007, 51). Estas ideas nos llevan a Honneth y su ética intersubjetiva, fundada en la teoría del reconocimiento esbozada por Hegel (1997). Para el filósofo alemán, las relaciones de reconocimiento intersubjetivo son el postulado indispensable para la integridad del ser humano. Asume con Hegel que el desarrollo moral de una sociedad se produce a través de un proceso de sucesivas negaciones, desde una sustancia originaria a otra más desarrollada En concreto, Hegel parte desde la eticidad natural donde hombre, comunidad (familia) y naturaleza se encuentran en unidad inmediata, donde las relaciones se basan en el amor, pero predomina el pensamiento de lo particular de tal grupo; desde esa eticidad se da el salto a una eticidad relativa, pues las relaciones humanas se amplían con comunidades cada vez más complejas y las necesidades cambian, en ese momento las personas, con tal de satisfacer estas nuevas necesidades, desarrollan relaciones económicas, de valor y de propiedad y se someten al derecho que, a su vez, les reconoce unos derechos de forma generalizada y abstracta, no por pertenecer a una familia, sino a un Estado. Finalmente, se llegaría a la eticidad absoluta, en la que el individuo es reconocido como sujeto socializado en su unicidad; en ese momento, los individuos ya devienen intuitiva y directamente idénticos a lo universal cuando, obedeciendo la voluntad propia, obedecen también la voluntad del pueblo (Magnet, 2012, 85).

Desde esa teoría, Honneth (1992) va estableciendo las relaciones de reconocimiento que rigen y deberían regir nuestras sociedades. En primer lugar, el reconocimiento fundado en el amor, propio de las relaciones familiares, amorosas o de amistad, que nos

aporta una confianza en nosotros mismos, vinculada a nuestro cuerpo, y sin la cual no tendríamos la autoconfianza para desenvolvernos en la vida social inmediata. Frente a ello, el desprecio, los malos tratos, los abusos sexuales constituyen un factor clave para la muerte psíquica de la persona. En segundo lugar, el reconocimiento a las personas como sujetos de derecho, con la consiguiente igualdad jurídica y las correlativas obligaciones de respeto de la norma y con ello, de la necesaria asunción de la responsabilidad moral. Nuevamente, este reconocimiento jurídico refuerza la autoestima, aunque es aún particular. Ahora bien, el reconocimiento jurídico no es natural, es fruto de luchas históricas por parte de colectivos marginados por la ampliación de derechos. A partir de un sentimiento de desprecio y humillación, los colectivos se movilizan, huyendo de su muerte social y van alcanzando mayores derechos. Finalmente, llega la aprobación solidaria de formas de vida alternativas, que «implica la valoración y reconocimiento de cada persona como una persona biográficamente individualizada» (Honneth, 1992, 86). En este momento, la persona alcanza un autoaprecio y una autoconfirmación ética intersubjetiva en la universalidad concreta. Con ello se superaría la humillación social a formas de autorrealización que se alcanzan en la solidaridad de grupo, pero que son socialmente despreciadas. En suma, siguiendo a Merino (2017), la ética del reconocimiento aporta un fundamento teórico a la ética administrativa que le permite superar la distancia deontológica y conectarla con una dimensión emocional y humana basada en el reconocimiento universal de la dignidad y diferencia de cada persona.

Pero, aunque estén sólidamente fundados en una dimensión emotiva y un compromiso sincero, la aplicación de estas asunciones, valores y principios no es una tarea sencilla, sino que a menudo es necesario un análisis de la situación para determinar qué se debe hacer, no basta con asumir una correcta concepción de sí mismo en el trabajo ni la asunción de valores que se derivan de esa comprensión. En muchas ocasiones los propios valores entran en conflicto y los propios intereses que aparecen claros y delimitados en la teoría pueden aparecer confusos y disfrazados en la práctica habitual de la actividad administrativa. *Ante los dilemas morales y los conflictos de intereses, es necesario desarrollar una capacidad de análisis, de razonamiento y de aplicación de las conclusiones a las que han conducido una recta consideración de los problemas. Por esto, se hace inevitable, para una correcta actuación moral, el desarrollo de la percepción moral, del razonamiento moral* y de la aplicación de los principios a las acciones que debemos adoptar. Así, el funcionario debe adquirir una capacidad de pensamiento sistemático sobre la moral y tomar decisiones sobre lo correcto para aplicarlas a su actividad habitual. El desarrollo de estos conocimientos y habilidades ayuda sin duda a resolver situaciones en las que entran en conflicto valores o intereses. Por esto muchos autores que han escrito sobre ética administrativa plantean diversos métodos que deben usar los empleados públicos para que puedan adoptar soluciones correctas desde un punto de vista moral.

3. ELEMENTOS DE LA ÉTICA ADMINISTRATIVA

3.1. MODELOS DE TOMA DE DECISIONES ÉTICAS

La variable dependiente de todo el proceso por el que se mantiene la integridad en las organizaciones es la toma de decisiones por parte de los empleados. En esta toma de decisiones se plantean a menudo dilemas morales, que puede llevar a tres tipos de conductas: las conductas no éticas o antiproductivas, las conductas que cumplen maquinalmente con las normas y las conductas rigurosamente éticas o que tratan de equilibrar valores deseables en conflicto de forma prudencial y sensata. En línea con los aspectos individuales mencionados anteriormente, hay *cuatro componentes necesarios para que los empleados actúen con el máximo rigor ético* (Svara, 2007):

— Sensibilidad moral. Tener conciencia de la existencia de un dilema moral.
— Juicio moral. Capacidad para decidir qué acción será más adecuada moralmente.
— Motivación moral. Inclinación a elegir lo moralmente apropiado.
— Carácter. Capacidad para convertir el juicio en acción.

Sin alguno de estos componentes es posible que el funcionario pueda evitar conductas corruptas, pero muy difícilmente asegurará conductas de gran rigor moral. No hay que olvidar que las actuaciones contrarias a la ética van más allá de las propiamente corruptas y fraudulentas (ver Tabla 3.1).

TABLA 3.1
Tipología de violaciones de integridad

— Corrupción: soborno.
— Corrupción: favoritismo (nepotismo, amiguismo).
— Fraude y robo de recursos públicos.
— Conflictos de interés (privado y público) a través de «regalos».
— Conflictos de interés (privado y público) a través de actividades complementarias.
— Uso inapropiado de la autoridad.
— Mal uso y manipulación de la información.
— Tratamiento inapropiado de colegas o ciudadanos y clientes.
— Desperdicio y abuso de los recursos de la organización.
— Clientelismo.
— Mala conducta en tiempo privado.

FUENTE: Huberts y Hoekstra, 2016.

Finalmente, es importante considerar que todo proceso de toma de decisiones en este ámbito incluye tres fases (Wikström, 2006). La primera es la percepción de las alternativas de acción. La segunda es la elección entre las alternativas percibidas. La tercera es la propia acción, una vez elegida la alternativa. Ciertamente, la primera fase es muy importante, pues muchas veces la ausencia de actos inmorales es la consecuencia de una ausencia de percepción de la alternativa delictiva. Una adecuada política de prevención de la corrupción y de las actuaciones antiproductivas dentro de la organización se basa precisamente en eliminar percepciones de alternativas delictivas. Cuando el agente no percibe la posibilidad de un acto es imposible que se embarque en él. Por ello, esta fase es tan importante para reducir la criminalidad dentro de las organizaciones. En todo caso, conviene insistir en que el sistema de controles vigente y los que hay que desarrollar no bastan para garantizar una conducta ética. No importa qué tipo de controles internos o externos se desarrollen, los sistemas de control ofrecen una barrera de contención y

minimización, pero solo la integridad personal evita la enfermedad. El centrar en los controles toda la actuación en materia de ética puede cubrir una ética de perfil bajo (Rohr, 1989), en la que lo fundamental es que el funcionario cumpla las reglas preestablecidas, pero impide acceder a una ética de perfil superior basada en la integridad moral y el razonamiento ético.

Muchas veces, el actor sometido al dilema moral responde al mismo desde el hábito y la lógica de lo apropiado (March y Olsen, 1989). Esto implica que el sujeto percibe un dilema, pero actúa automáticamente frente al problema particular, dejando que su experiencia previa y los procedimientos en marcha le den la respuesta. Comoquiera que no existe ningún modelo de cultura organizativa que no tenga sus pros y sus contras de cara a los dilemas morales (Villoria, 2007), es muy importante que todas las organizaciones analicen qué respuestas surgen automáticamente de sus asunciones básicas y cómo pueden afectar a los sujetos ante determinados tipos de dilemas. En todo caso, la reflexión moral y la cuidadosa selección de alternativas son propias de dilemas complejos y de transcendencia para la organización y sus *stakeholders*. En estos casos complejos el actor debe actuar deliberativamente y no maquinalmente. La intensidad moral es un factor clave para saltar desde la mera aplicación de normas y procedimientos al correspondiente modelo de toma de decisiones éticas (Jones, 1991).

En estos casos, *los modelos de toma de decisiones éticas* deben seguir un proceso que incluya al menos tres fases y que incorpore visiones desde diferentes ángulos subjetivos y analíticos (Svara, 2007):

1. DESCRIPCIÓN

— Clarifica los hechos.
— Evalúa los intereses de todas las partes implicadas y cómo les afecta.

2. ANÁLISIS

— Define tu deber considerando los deberes y obligaciones de tu puesto y tu papel.
  - Qué se espera de ti en la organización.
  - Qué exige tu profesión que hagas en estos casos (reglas deontológicas).

— Analiza la situación de acuerdo a los diferentes enfoques éticos.
  - Teoría de la virtud. Qué haría una buena persona (virtudes y carácter) en esta situación.
  - Teoría deontológica. Qué principios son de aplicación a esta situación.
  - Utilitarismo. Cómo promover las mejores consecuencias.
  - Lista las opciones.

3. DECISIÓN

— Elije la mejor alternativa.
— Proporciona una justificación razonada.
— Evalúa los resultados y si es posible adapta la decisión.

Todo este proceso creemos que puede ayudar a elegir con rigor moral en aquellas situaciones en las que el dilema es suficientemente complejo como para exigir este rigor analítico.

Terry Cooper distingue, a su vez, los siguientes pasos en la toma decisiones éticas: 1. Describir la situación y los diversos hechos de los que está compuesta, personajes,

problemas que están implícitos. 2. Determinar el problema ético que está en juego. 3. Establecer los diferentes cursos de acción que se pueden tomar a partir de las consideraciones precedentes. 4. Considerar las posibles consecuencias de los diversos cursos de acción que se han tenido en cuenta. 5. Por último, teniendo en cuenta, los principios y las consecuencias de los diferentes cursos de acción, hay que decidirse por un determinado curso de acción, que hay que justificar con los principios escogidos y las consecuencias que se derivan de ellos. El resultado es poder justificar desde un punto de vista moral la elección que se ha tomado (Cooper, 1998).

Por su parte, Geuras y Garofalo proponen un modelo al que denominan «ética unificada», en esta toma ética de decisiones, se tienen en cuenta de nuevo los aspectos considerados por las diferentes teorías éticas. La ética unificada combina las tres posiciones principales de las teorías éticas: deontología, consecuencialismo y la teoría de la virtud, y las integra en un todo de manera que «dota de una perspectiva práctica sobre los desafíos morales a los que se enfrenta el administrador público» (Geuras y Garofalo, 2011). Según estos autores, su teoría reconoce la unidad de la naturaleza humana, al tener en cuenta nuestro aspecto racional que tiende a la consistencia, como exige la deontología, nuestra tendencia a la felicidad, como defiende el utilitarismo y, por último, el valor de la excelencia del carácter, tal como lo expresa la teoría de la virtud. En general, las propuestas de toma de decisiones morales incluyen los deberes, el respeto a las normas, las consecuencias de la acción y la fuerza interna del sujeto (virtud) para llevar a cabo su decisión.

3.2. El desarrollo moral

Cuanto mayor sea el nivel de desarrollo moral de un político o un funcionario mayores posibilidades habrá de que ejerza también éticamente su profesión. En general, los seres humanos *somos seres morales* (Blackburn, 2001), en el lenguaje diario emitimos juicios morales continuamente, juzgamos como buenas o malas conductas propias y ajenas, establecemos deberes y prohibiciones para nosotros y para los demás. El lenguaje moral se diferencia de otros tipos de lenguaje porque expresa indignación y vergüenza y culpa. Si juzgamos algo como malo o indebido a ello unimos un nivel de indignación que se refleja en nuestros gestos o en los calificativos con los que adornamos el juicio. Cuando actuamos de forma incoherente con lo que consideramos bueno sentimos culpa. La inmensa mayoría de los seres humanos tiene sentimientos prosociales, como el remordimiento o la culpa. Pero nuestro nivel de desarrollo moral no es el mismo. Nuestra familia, el colegio al que fuimos, los grupos de amigos con los que convivimos, los medios de comunicación son factores que influyen en la configuración de nuestra ética privada. Algunos la tienen muy desarrollada y otros casi mortecina. En algunos tiene un fundamento religioso y en otros puramente laico. *El desarrollo moral implica el grado de adquisición por una persona de la capacidad de tomar una decisión moral siguiendo principios universales y de la coherencia en su actuación conforme a esos principios.* Por principios universales entendemos aquellos que nadie racional y razonable podría rechazar, como el derecho a una vida digna para todo ser humano o el derecho a definir su proyecto de vida con autonomía y a vivir conforme a él, siempre que no dañe a los demás.

Kohlberg (1984) consideraba que había *seis niveles de desarrollo moral*. El nivel 1 es el propio de seres humanos que apenas distinguen el bien del mal, que huyen del dolor y

que buscan el placer inmediato o, en política, el poder por el poder o la complacencia con el poder establecido, y que actúan de forma cortoplacista en la búsqueda de su placer inmediato, sin considerar límites morales. Un criminal profesional sería un buen ejemplo de este tipo de persona; capaz de cualquier crimen si se lo ordena el jefe, respetuoso de las reglas internas de la mafia porque el incumplimiento le genera alto riesgo. Si toda la sociedad fuera así, la vida en común sería imposible y estaríamos instalados en el estado de naturaleza hobbesiano, con una vida breve, brutal, siniestra y miserable. En el nivel 2 ya nos encontramos al egoísta relativista. Alguien que cumple normas siempre que le interese, pero es incapaz de asumir reglas por deber hacia los demás. Estas personas buscan siempre obtener beneficios de los otros y su relación con los demás es instrumental. Usan a las personas como un medio para conseguir sus intereses, aun cuando no incurran en la violencia patológica del nivel 1. Difícil también la convivencia si todos nos engañamos y usamos continuamente, si no hay un compromiso moral con el otro. En los niveles 3 y 4 se encuentra la mayoría de la población, son los niveles propios de la ética convencional, el buen compañero (3) y el buen ciudadano (4). El buen compañero es alguien que asume reglas por deber hacia los demás, pero solo hacia aquellos con los que interacciona habitualmente; trata de conseguir la aprobación de los demás y evitar el desprecio social. Pero no da el salto hacia la obligación más generalizada frente a la sociedad. Puede sacrificarse por su familia o amigos, pero no entiende el sacrificio por la comunidad. Si la mayoría de la gente tuviera este nivel, sería normal que, si yo soy elegido alcalde, mi madre me pida que coloque a mi hermano, o que mis amigos me demanden contratos públicos, dado que estas relaciones familiares y de amistad son prioritarias frente a la aplicación imparcial de la ley. El nivel 4 se refiere a ciudadanos respetuosos de las leyes y del orden establecido, que no se plantean la justicia última de este y, si se la plantean, no siempre son capaces de actuar de forma coherente si su reflexión exige implicarse en el cambio, luchar por la transformación, enfrentarse al *statu quo*. Pero son personas que asumen la necesidad de un orden normativo y de la aplicación imparcial de las normas. Si este fuera el nivel moral generalizado, nadie me pediría como alcalde un trato parcial o privilegiado, y la ciudadanía esperaría de mi una imparcialidad y objetividad en la aplicación de la ley. Finalmente, en los niveles 5 y 6 se encuentra esa minoría que da el salto hacia la ética postconvencional. En el nivel 5 nos encontramos a las personas que asumen el contrato social y buscan actuar de forma coherente con lo que un observador imparcial demandaría en términos de bienestar general. Y en el nivel 6 se encuentran las personas que hacen de la integridad un componente esencial de su vida y que tratan de ser coherente en su comportamiento con los principios éticos universalmente válidos, como el respeto a la dignidad de cada persona y a su autonomía, la defensa de la verdad o la búsqueda del bien común, más allá de las consecuencias que pueda tener para su vida y bienestar. Gandhi o Martin Luther King serían ejemplos de ese tipo de personas.

Llegados a este punto nos preguntamos ¿bastaría con tener empleados públicos con una moral convencional? ¿O preferiríamos que tuviesen una moral postconvencional?

3.3. La ética administrativa como ética postconvencional

Si consideráramos que los funcionarios lo único que deben hacer es cumplir las leyes y las órdenes que reciben de los superiores con absoluta neutralidad e indiferencia, y que, por ello, no tienen libertad de elección, estaríamos negando la ética administrativa (al

menos una ética administrativa de naturaleza postconvencional). También negaríamos dicha ética si consideráramos que las/os empleadas/os públicas/os no pueden hacerse responsables de las acciones de sus organizaciones, las cuales son acciones colectivas en marcos estructurales cuyas consecuencias son el resultado de miles de actividades individuales moralmente inseparables. Ambas opciones son conocidas como la ética de la neutralidad y la ética de la estructura (Thompson, 1985), y ambas acaban por negar la ética administrativa como posibilidad realmente viable de una ética postconvencional o basada en principios universalizables que están más allá de las normas (Camps, 1989).

Por todo ello, si quisiéramos seguir adelante con estas reflexiones sobre la ética administrativa, deberíamos intentar realizar una crítica sólidamente fundada de ambas éticas, una crítica que nos permitiese justificar la necesidad de una ética postconvencional en el servicio público. Para empezar esta crítica, sería interesante recuperar el famoso «informe» de Hannah Arendt sobre el «caso Eichmann» (Arendt, 1963). Adolf Eichmann, tras huir de Alemania al finalizar la Segunda Guerra Mundial y refugiarse en Argentina, fue descubierto, gracias al trabajo del fiscal Bauer, por los servicios secretos israelíes y llevado a Jerusalén para ser sometido a un juicio por sus presuntos crímenes. Eichmann era un funcionario que trabajaba en el S.D., un pequeño órgano burocrático dentro de las SS, al mando de Reinhardt Heydrich, el arquitecto de la «solución final» hasta su muerte en 1942, un funcionario que organizó todo el aparato de exterminio de la raza judía en Europa mediante un conjunto de órganos y programas bastante complejo. El ingreso de Eichmann en tal oficina parece que pudo ser un error, pues él creía que trabajaría en servicios policiales cuando solicitó el puesto y no en una oficina donde tuvo como primer trabajo organizar un museo sobre la francmasonería, museo con una clara intención denigratoria, como es de suponer.

No obstante, poco tiempo después ya se le encomendó algún trabajo sobre «el problema judío». En esas tareas mostró un gran celo y capacidad de organización, preocupándose de conocer el tema y no actuando como un mero «esclavo del trabajo», como sus compañeros, que «solo se preocupaban de cumplir órdenes y parágrafos y de seguir al pie de la letra las instrucciones», sin estudiar ni leer sobre la materia (Arendt, 1963, 57). Eichmann mostraba interés especial y, a partir de 1939, cuando se unieron los servicios policiales y las SS, bajo el mando unificado de Himmler, formó parte de una organización partidista y fanatizada en la que miles de funcionarios civiles se integraron sin replicar ni mostrar el más mínimo disgusto. De hecho, la nueva organización —la R.S.H.A.— trabajaba con absoluta «objetividad» —*sachlichkeit*— y «economía» en el cumplimiento de las órdenes (Arendt, 1963, 69), con espíritu funcionarial, lo que enorgullecía a Eichmann. Y así, en junio de 1941, fue informado por Heydrich de que se había decidido, siguiendo las órdenes de Hitler, el exterminio físico de la raza judía, lo que le produjo una gran desmotivación; quedó «reventado» según su propia declaración (Arendt, 1963, 84), aunque no por ello dejó de cumplir con su deber con objetividad e imparcialidad. En 1942 todos los puestos de cabeza de la Administración conocían el proyecto de la «solución final», pues en una conferencia de subsecretarios —puestos burocráticos, muchos de los cuales no pertenecían al partido nazi—, la denominada Conferencia Wannsee, estos altos cargos fueron informados y debatieron sobre los problemas organizativos y económicos del programa. Para sorpresa de la jerarquía nazi nadie expresó disconformidad con la decisión. Ello hace que Eichmann, un funcionario de nivel alto, pero no de nivel superior, acepte cumplir sus deberes y obedecer sin plantearse dudas, máxime cuando lo que hace «es cumplir la ley» (Arendt, 1963, 135). Mas

enfrentado a cuestionamientos morales en el juicio —incluso se atreve a decir durante el mismo que él había intentado siempre seguir el imperativo categórico kantiano— afirma que llegó a la conclusión de que él ya no era el dueño de sus actos y de que sus acciones no podían cambiar nada (Arendt, 1963, 136), por lo que aceptó seguir «la obediencia de los cadáveres» (Arendt, 1963, 135). De hecho, se entregó con devoción a las labores organizativas y económicas y a las luchas de poder burocráticas por el control del programa, y tuvo como competencia esencial la organización del transporte a los campos de concentración para el exterminio.

El caso Eichmann nos plantea cómo, bajo un régimen totalitario, la obediencia a las órdenes, la objetividad y la eficiencia pueden convertirse en las mejores aliadas de la barbarie. En este caso, se puede comprobar cómo la «ética de la neutralidad» arrastra a Eichmann por la pendiente de la complicidad con el genocidio. Eichmann tenía que cumplir el deber, aunque no le gustara; es más, tenía que cumplir la ley, aunque la ley fuera una aberración moral y jurídica. Era su obligación como funcionario. Cuando ya toda la jerarquía administrativa incorpora a sus prácticas los programas de exterminio, el «buen funcionario» Eichmann se siente liberado del pesado fardo de saber que cumplía órdenes que no superaban el filtro del imperativo categórico kantiano, pues en ese momento toda la Administración alemana desarrolla esas políticas y él es un pequeño «diente» en la inmensa maquinaria. Su rebelión era insignificante, insuficiente a todas luces para parar el proyecto y, además, irracional desde una perspectiva de pura supervivencia. La «ética de la estructura» le aporta, además, el consuelo que la conciencia le niega. El resultado de la «solución final» es el fruto de miles de personas y él no puede ser responsable de algo decidido por el Führer y desarrollado por la inmensa maquinaria burocrática del régimen, de la que él es solo una minúscula rueda. Por todo ello, parece evidente que ambas opciones «éticas» —la ética de la neutralidad y la ética de la estructura— no son la mejor solución si creemos en un mundo donde tales barbaries no puedan volver a producirse. Necesitamos una ética que exija a los servidores públicos preguntarse por la moralidad de los fines existentes tras toda orden o norma, y una ética que guíe más allá de los intereses egoístas que fundamenten la acción administrativa. Una ética que, incluso, vaya contra nuestro interés inmediato por el ascenso o la aprobación superior, y que nos enfrente a la injusticia. Hasta poniendo en riesgo nuestra carrera y nuestra vida, como nos muestra la excelente película de Florian Henckel von Donnersmarck, *Das Leben der Anderen* (*La vida de los otros*), Óscar a la Mejor Película Extranjera 2007.

No obstante, se puede argumentar ahora que, en nuestro caso, en la Unión Europea, por fortuna no nos encontramos bajo un régimen totalitario, sino bajo un régimen democrático y el debate sobre el deber de obediencia se sitúa en un contexto diferente. No es lo mismo obedecer órdenes en un régimen totalitario o, incluso, autoritario que en un régimen democrático. El funcionario de la democracia recibe órdenes de los representantes del pueblo o de las personas nombradas por tales representantes o que gozan de su confianza. Además, la democracia tiene mecanismos políticos y jurídicos de defensa frente a los abusos del poder. Sobre todo, unos tribunales que aplican eficazmente el derecho. En consecuencia, los funcionarios deben obedecer las órdenes de los representantes sin plantearse más cuestiones que las puramente instrumentales de cómo llevar a término las instrucciones y aplicar las normas eficaz y eficientemente. Por otra parte, en democracia los funcionarios actúan en el marco de organizaciones estructuradas legalmente con una misión, definida por los representantes del pueblo, y ejecutando políticas legitimadas por la decisión popular al elegir sus representantes,

además, los resultados son fruto de muchas manos no de una sola. Pues bien, frente a estas argumentaciones se puede contraargumentar lo siguiente:

En primer lugar, el hecho de que un gobierno sea elegido democráticamente no impide que trate de abusar del poder obtenido y persiga, por ejemplo, a la prensa opositora, ni que ciertos miembros del poder judicial se presten a colaborar en el citado abuso de poder. Además, el Parlamento puede elaborar normas en situaciones de excepción que entren en conflicto con el pleno respeto a los derechos humanos, sobre todo, si las cláusulas de excepción no se interpretan restrictivamente. También pueden tomarse decisiones de cariz marcadamente electoralista y usar fondos públicos para el «autobombo». Incluso se pueden adoptar normas que atentan contra el interés general o que favorecen excesivamente intereses parciales como consecuencia de la captura de las políticas por grupos de interés poderosos (Villoria, 2006). En suma, el hecho de que el régimen sea democrático no garantiza la virtud de los representantes del pueblo.

En segundo lugar, la teoría de que la democracia tiene instrumentos para la autodepuración de conductas indignas o para el resarcimiento de las injusticias flagrantes no deja de ser un ideal normativo que no siempre encuentra en la realidad expresión fáctica. Más aún, aunque así fuera, ello no evita que las injusticias y abusos se produzcan, aunque se depuren responsabilidades más tarde. Y esos abusos se producen porque la Administración colabora en la ejecución «imparcialmente». Colaborar con la ejecución de un abuso en función de que tarde o temprano la democracia funcionará y se solucionará el problema no deja de ser cínico e irresponsable desde un planteamiento ético.

Tercero, la idea de que los servidores públicos reciben siempre órdenes claras y explícitas de los gobernantes es errónea. En la mayoría de los casos las instrucciones son vagas y abiertas, permitiendo amplia discrecionalidad y evitando compromisos excesivos en lo referente a los medios de cumplimentación de las órdenes. De ahí que el servidor público deba interpretar, analizar y elegir por sí mismo. Sobre todo, la elección de las medidas y los tiempos de implantación corren a cargo de la burocracia (Baena, 2000). Además, la misión de las organizaciones públicas es suficientemente amplia como para que dentro de ella quepan muchas posibles opciones estratégicas, que se definen con la colaboración ineludible de la burocracia. Así pues, en última instancia, el funcionario elije en numerosas ocasiones sobre fines, aunque sea entre los previamente marcados como elegibles por el ambiguo programa o mensaje político.

Cuarto, hay situaciones en las que los políticos no emiten ninguna orden, no lanzan ninguna propuesta, ni dan órdenes frente a problemas evidentes que la ciudadanía sufre cotidianamente. Dejan a los funcionarios frente a los problemas y se escudan en la burocracia para evitar tener que afrontar soluciones costosas económica o políticamente. O simplemente no conocen cómo afrontar los problemas y se inhiben a favor de la burocracia. En esos supuestos, que sobre todo, se dan en el nivel local, los servidores públicos tienen, en múltiples ocasiones, que tomar la iniciativa y buscar sus propias respuestas al problema —*role reversal*— (Morgan y Kass, 1993), respuestas que, cuando funcionan, suelen ser legitimadas políticamente.

Quinto, en áreas técnicas que dependen del conocimiento experto, los políticos toman decisiones basándose en datos, informes, teorías o ejemplos aportados por los funcionarios, con lo que, en definitiva, las instrucciones deben una gran parte de su contenido a las previas decisiones funcionariales sobre qué datos aportar. Más aún, el papel de los burócratas en la elaboración de normas y en la formulación de políticas y programas es muy relevante (Baena, 2000). Con ello, los funcionarios se hacen

responsables de las consecuencias de dichas decisiones, y por ello deberían ser juzgados.

Sexto, la idea de que los resultados de las políticas son fruto de muchas manos y que no es posible hacer responsable a nadie individualmente de los fracasos colectivos, o la idea de que los fracasos colectivos pueden ser consecuencia de mínimas variaciones en la conducta individual de cientos de funcionarios, apenas detectable y reprobable en la práctica, choca con el principio de que un acto inmoral no deja de serlo porque sea colectivo y/o generalizado (Thompson, 1985). De hecho, si un grupo de diez «*skin heads*» ataca a una persona que camina sola por la calle, no por ser diez se reduce su culpa a un décimo, sino que más bien su culpa individual es aún mayor. Cada decisión de un servidor público que contribuya a una mala política por dejación, abandonismo o irresponsabilidad debe ser juzgada por sí misma, no puede ni debe ser justificada por la generalización de dichos actos.

Finalmente, no hay que olvidar que, en democracia, los políticos buscan garantizarse el mayor porcentaje posible del voto popular, lo cual les puede llevar a actuaciones que dan respuesta a demandas que dañan los intereses de la comunidad a medio y largo plazo, aunque sean muy populares en ese momento dado (el caso del desarrollo urbanístico español en ciertas zonas es un triste ejemplo). En esos casos, las instrucciones políticas pueden ser ilegales o contrarias a estándares técnicos y medioambientales claramente definidos, y los funcionarios se enfrentan a un dilema moral evidente frente a tales órdenes.

Por todo ello, desde la ética administrativa no se puede obviar la reflexión sobre fines, y, siguiendo el modelo que Camps y Cortina proponen, ha de orientarse a detectar los bienes internos de cada actividad o dimensión de actividad, lo que conforma un momento aristotélico, pero también a apuntar y apostar por el desarrollo de una sociedad postconvencional, lo que remite a principios universales y exige un marco deontológico, lo que constituye un momento kantiano (Camps y Cortina, 2009, 452). Esto conlleva, como mínimo, generar una ética que dé respuesta a los dos tipos de dilemas del servicio público: el dilema sobre qué derechos y deberes deben respetar las políticas públicas y qué condiciones deben satisfacer para superar el test de moralidad tanto en la fase de formulación y decisión, como en la de implantación y evaluación.

En suma, en el gobierno y en la Administración sería deseable tener personas con niveles de desarrollo moral elevado, dispuestas a actuar en su trabajo diario guiadas por los más altos principios, más allá de su interés particular, y vinculadas emocionalmente con su responsabilidad profesional. En el caso de los empleados públicos esto nos llevaría, lógicamente, a introducir en los procesos selectivos pruebas que nos permitieran conocer el nivel de desarrollo moral, evitando que personas de niveles preconvencionales ingresaran en el servicio público. En el caso de los políticos, el conocimiento de sus antecedentes vitales y la construcción de su carácter sería fundamental para decidir votarles o no. En este punto, la transparencia sobre su vida profesional y social debe ser importante.

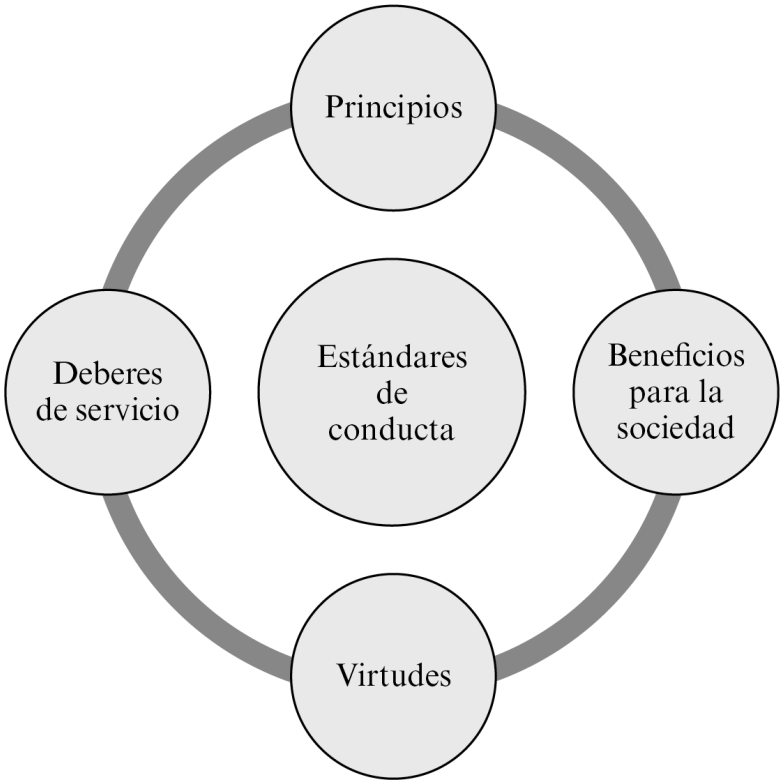
4. LA ÉTICA POLÍTICA Y LA ÉTICA ADMINISTRATIVA

4.1. PRINCIPIOS, VALORES Y VIRTUDES

La *ética política* trata de definir qué principios y valores deben regir la vida profesional de nuestros servidores públicos. La *ética profesional* en este ámbito debe especificar: 1. Los principios, valores y deberes que las personas deben respetar cuando actúan en un entorno en el que sus actos afectan seriamente al bienestar de otras personas y de la sociedad. 2. Las condiciones que las prácticas colectivas y las políticas deberían satisfacer cuando también afectan al bienestar de las personas y de la sociedad, para que sus consecuencias sean beneficiosas para todos o, al menos, para la mayoría. 3. Las virtudes que deberían incorporar a su forma de ser para poder ser íntegros (Thompson, 1999).

La *ética política* sería, por tanto, una ética profesional, que se refiere a los estándares de conducta, sólidamente definidos y establecidos, que prescriben lo que los responsables públicos deben hacer, en términos de deberes de servicio público, principios, virtudes y beneficios para la sociedad.

FIGURA 1



FUENTE: Svara, 2007.

Esta ética *afecta tanto a políticos como a empleados públicos*. La ética política, cuando afecta a los empleados públicos, la denominamos ética administrativa; cuando afecta a los políticos, la denominaríamos ética política en sentido estricto. Ciertamente, hay diferencias entre unos y otros cuando se desarrollan sus principios y se entra en el campo de los deberes y virtudes específicos. No hay que olvidar que, en política, como ya indicamos, la lucha por el poder es parte irrenunciable de su esencia, circunstancia que no tiene por qué darse entre los funcionarios y que plantea retos muy complejos. Algunos consideran que

los responsables públicos deben actuar respetando unos principios éticos irrenunciables, los que la razón nos muestra como universalizables y generalizables; y que los deben respetar más allá de las consecuencias que pudieran derivarse de su cumplimiento (deontologismo). Otros piensan que hay que considerar siempre las consecuencias de nuestras actuaciones y que los políticos deberían seguir la regla de buscar el mayor bien para el mayor número (utilitarismo). Tal vez la integración, en la medida de lo posible, de ambos tipos de principios, unidos a la consideración de las virtudes y el carácter como fundamentos del actuar moral, podría ser lo ideal. Un triángulo donde los principios, las consecuencias y las virtudes fueran adecuadamente consideradas (Svara, 2007). En ese sentido, es muy interesante la aportación de Jonas y su principio de responsabilidad, «obra de tal modo que los efectos de tu acción sean compatibles con la permanencia de una vida humana auténtica sobre la tierra» (1995, 40). Este principio implica que todas las políticas públicas deben formularse considerando la garantía de una vida humana auténtica, no solo para la generación presente, sino también para las futuras.

En todo caso, pensamos que tanto los políticos como los funcionarios superiores, cada uno en su nivel de responsabilidad, deben respetar unos principios. Entendemos por principios éticos las reglas y creencias básicas sobre cómo debemos actuar y relacionarnos con los demás. En el ámbito de la ética administrativa serían las reglas y creencias básicas que guían la actuación de los servidores públicos. A partir de ellas surgen los valores que, debidamente interiorizados, nos permitirán hacer reales esos principios en nuestra actuación cotidiana. En general, entendemos que existen dos principios esenciales para esta ética aplicada.

1. Todos los actores del sistema público, cada uno desde su papel y responsabilidad, se esforzarán porque su trabajo sirva al interés general de su país, incluido en tal interés general el de las generaciones futuras. En ningún caso el interés particular podrá ponerse por encima del interés general tal y como ha debido ser expresado en los procesos de planificación nacional y en las leyes.
2. El servicio al interés general así identificado debe realizarse en el marco del respeto a los principios superiores de la ética, nacional y universalmente reconocidos, en concreto, la actividad pública será acorde con el pleno respeto de los derechos, deberes y libertades reconocidos en la Constitución nacional, y en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, individuales y colectivos, en particular, la Declaración Universal de Derechos Humanos.

A partir de estos dos principios, entendemos que surgen también como principios derivados los siguientes: 1. Tienen la obligación de facilitar, en el marco de sus competencias, la *participación y la deliberación* en torno a los proyectos normativos y las decisiones públicas fundamentales, más aún, deben promover el libre encuentro de pareceres, con independencia de que los resultados lleven o no al consenso. 2. Deben *promover y respetar la democracia*, único régimen compatible con las ideas de ética pública esbozadas. Cuanta más calidad tiene una democracia más reales y efectivos son los principios éticos antes señalados. De ahí que deba preocuparse, también, por la calidad de la democracia y el buen funcionamiento de sus instituciones. 3. Han de hacer de la *defensa y promoción de los derechos humanos* el pilar de su toma de decisiones. Este principio, junto con el anterior, lleva a defender que los servidores públicos deben respetar el marco constitucional democrático e intentar hacerlo efectivo a través de las

políticas y decisiones públicas. 4. Deben *buscar el interés general*, respetando el marco democrático y jerárquico de decisiones, pero sin obviar su capacidad de juicio y crítica basada en la defensa y promoción de los principios de la ética pública. 5. Deben asegurarse que, sus decisiones no dañan la posibilidad de una vida humana auténtica sobre la tierra, promoviendo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para poder cumplir con estos principios, los actores que intervienen en el sistema deben asumir unos *valores*. De acuerdo con Gortner (1994), *los valores son concepciones de lo deseable que influencian la selección de fines y medios para la acción*. Los valores cumplen tres funciones esenciales: 1. Son muy importantes para la selectividad de la percepción, pues aumentan o disminuyen la posibilidad de que un estímulo sea percibido. 2. Influyen en la interpretación de los productos de las respuestas, de forma tal que algunos productos son considerados positivamente y otros negativamente. 3. Proporcionan guías no detalladas para la selección de fines. Pero si se suman valores muchas veces contradictorios y se pretende que éstos influyan real y homogéneamente en la conducta de los servidores públicos, entonces se desconoce su forma de operar e influir sobre las personas. Los conflictos de valores son parte de la experiencia diaria de cualquier representante público. En general, con relación a los valores surgen tres tipos de problemas (Gortner, 1994): 1. Hay una pluralidad de valores deseables implicada en cualquier opción de política pública. Gente diferente tiene valores e intereses diferentes o, incluso con valores iguales, prioriza los mismos de diversa manera o los interpreta de forma que conectan con sus previos intereses. 2. Los valores de la gente son fluidos e inestables, al menos en sus prioridades e interpretaciones. Como dice Milton Rokeach «si los valores fueran completamente estables, el cambio social e individual sería imposible. Si los valores fueran completamente inestables, la continuidad de la sociedad y de la personalidad humana sería imposible» (1973, 5-6). 3. También hay conflictos entre valores y combinaciones de valores cuando nos enfrentamos a la implantación o evaluación de una política pública, no solo existen en la fase de formulación. En general, si se sirve a un valor plenamente, no se puede servir del mismo modo a otro contradictorio o, si se mantienen uno o varios de una naturaleza, se deben negar o relegar otro u otros de otra naturaleza. En la vida diaria, aun cuando se tengan claros los principios de referencia, frente a estos conflictos éticos no suelen existir respuestas claras y definitivas. En suma, el conflicto ético está presente en la vida diaria del servidor público. Pero si a ello se añade la acumulación de valores sin guía, los resultados no pueden ser positivos.

Los valores se pueden agrupar en lo que se podrían definir como «roles o conjuntos de valores» (Van Wart, 1996, 526), aunque aquí los vamos a denominar *polos de integridad*. Estos polos de integridad agrupan diversos valores que tienen cercanía en cuanto a sus fines y que exigen del destinatario el desempeño de un papel concreto y coherente en la organización o sociedad correspondiente. Los polos de integridad expresan bien la tensión entre valores, hay valores que incentivan, por ejemplo, la eficacia y otros que incentivan la legalidad y, en la toma de decisiones concretas, pueden generar tensiones que no son fáciles de resolver. En todo caso, es preciso definir los diversos polos de integridad que existen en la actuación pública y los valores que acompañan cada polo, a efectos de garantizar que ningún valor esencial se olvida y, con ello, se generan decisiones que, pretendiendo ser correctas, al final no lo sean plenamente.

En el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, por ejemplo, podrían definirse cuatro polos: la integridad, la eficacia, la igualdad y la objetividad. Son valores situados dentro del polo de integridad los siguientes: integridad, responsabilidad, ejemplaridad, tolerancia.

Son valores situados dentro del polo de eficacia los siguientes: dedicación al servicio público, accesibilidad, austeridad, credibilidad, eficacia. Son valores situados dentro del polo objetividad: objetividad, imparcialidad, transparencia. Son valores situados dentro del polo de igualdad: la igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como la protección del medio ambiente (garantizar una vida digna a las generaciones futuras, al menos con iguales posibilidades que la nuestra).

Aprovecharemos esta reflexión para analizar el Código Ético del Estatuto Básico del Empleado Público en España. El código comienza con una obligación genérica: desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. En esta misma obligación están presentes los dos polos de tensión deontológica propios del empleo público. Por una parte, «la diligencia en tareas asignadas», que representa la obligación de buscar la «agilidad» en el cumplimiento de unas órdenes dadas, que, en principio, no deben ser puestas en cuestión. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua[2] define la diligencia como el «cuidado y actividad en realizar algo», lo cual no deja dudas sobre el carácter instrumental o servicial de la labor. Por otra parte, «velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico», que ya implica una obligación vinculada a una ética de fines, una ética que exige al empleado reflexionar sobre si los actos que se le encomiendan promueven el interés general y respetan la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Como se ve, en el primer caso el empleado debe trabajar en el marco de un orden dado que no cuestiona, su ética es la de la neutralidad instrumental; mientras que, en el segundo, el empleado ya debe cuestionar si las acciones buscan fines correctos o no, con lo que su ética tiene un carácter postconvencional, lo cual implica un nivel de análisis mucho más complejo, lleno de inferencias y procesos cognitivos cargados de incertidumbre. Obviamente, en algunos casos, ambos polos de tensión entrarán en conflicto ante una orden dada. ¿Qué hacer cuando cumplir con diligencia un mandato superior puede suponer consecuencias negativas para la sociedad? O cuando la obediencia puede generar una infracción del ordenamiento jurídico no manifiesta, pero sí muy posible, de acuerdo con la información, conocimientos e inferencias realizadas por el empleado encargado de llevarla a efecto Imposible dar una regla común y universalizable, habrá que estar al caso y esperar la mejor reflexión ética por parte de la empleada/o correspondiente. Pero, desde luego, no parece que la mejor respuesta sea cumplir ciegamente las instrucciones. En suma, el Estatuto Básico no nos da reglas para hacer frente a este supuesto, pero se deduce del articulado que las dudas razonables son perfectamente planteables ante la superioridad. Quizás hubiera sido conveniente dejar clara la primacía de la protección de los intereses generales y la sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico sobre la diligencia en el cumplimiento de las tareas. Pero, en cualquier caso, una interpretación razonable nos lleva a ello.

En conjunto, los denominados «principios» del artículo 52 son, en realidad, valores. Algunos de ellos están vinculados a los valores democrático-finalistas que permean la Constitución española, otros son claramente instrumentales, para favorecer el cumplimiento de fines propios de la Administración como institución sistémica. Dichos valores se estructuran, de acuerdo con los polos finalista e instrumental antes reseñados, más o menos de la siguiente forma:

— Finalistas: integridad, responsabilidad, transparencia, ejemplaridad, austeridad, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.
— Instrumentales: objetividad, neutralidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, accesibilidad, eficacia.

Nuevamente, los conflictos son inevitables entre dichos dos polos y, dentro de cada polo, entre algunos de los valores recogidos. Por ejemplo, transparencia y confidencialidad entre polos diferentes. Neutralidad y accesibilidad dentro del polo instrumental. Sin embargo, hay algún valor, como el de integridad, que es compatible con el resto, precisamente por su carácter ambiguamente abarcador. Alguien íntegro es alguien «probo, intachable, recto» de acuerdo, de nuevo, con el Diccionario de la Real Academia.

Por su parte, los principios éticos se podrían situar en torno a tres polos de integridad, lo cual llevaría a tres visiones de lo primordial en la ética pública:

A. Integridad como promoción de la ética pública, en este polo situaríamos:

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de las normas que integran el ordenamiento jurídico.
2. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
3. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos.

B. Integridad como objetividad:

1. Su actuación se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
2. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.
3. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.
4. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
5. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

C. Integridad como eficacia:

1. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.
2. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.
3. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.
4. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.
5. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.

Es obvio que los tres polos de integridad no siempre son compatibles, ni mucho menos, y que los conflictos entre un polo y el rol que se vincula al mismo y otro polo y su correspondiente rol generan múltiples situaciones de profundo debate moral, con la consiguiente incertidumbre en la empleada/o sobre si su respuesta es o no la correcta. Por ejemplo, un policía puede tener un conflicto sobre si mantener en secreto una información clasificada si esta información diera cuenta de actividades contrarias al respeto *pleno* de los derechos humanos. O la actuación de acuerdo con los principios de eficiencia y economía no siempre es compatible con el Estado Social que nuestra Constitución establece como referencia de la actuación pública. O la lealtad al superior y a los subordinados puede entrar en conflicto con la necesaria imparcialidad y búsqueda del interés común, por encima de posiciones corporativas.

Todo ello, quizás exigiría establecer unas prioridades entre los polos, de forma que el primer polo siempre fuera superior al segundo y este al tercero. No obstante, lo ideal es que cada servidor público busque en cada caso la mejor solución intentando no sacrificar absolutamente ningún valor, aunque se prioricen algunos. En el justo medio está la virtud, de acuerdo con la máxima aristotélica. Pues bien, en un justo equilibrio entre valores en conflicto está la virtud, aun cuando siempre tengamos que dar cierta prioridad a los principios propios de la ética de fines sobre la ética de medios o instrumental.

Finalmente, en la Carta Iberoamericana de Ética e Integridad en la Función Pública, los polos de integridad se han redefinido en función de los ejes fundamentales de los ODS y los Planes o Estrategias Nacionales para el Desarrollo de diferentes países iberoamericanos, ejes que expresan el interés general del país y, a partir de los cuales, se diseñan los objetivos más concretos y las políticas para alcanzarlos, también se ha considerado la literatura más reciente en la materia (Rothstein y Sorak, 2017). Los polos de integridad serían: 1. Polo de integridad vinculado a la generación de un desarrollo económico sostenible. 2. Polo de integridad vinculado a la garantía de seguridad jurídica.

3. Polo de integridad vinculado a la promoción de calidad democrática. 4. Polo de integridad vinculado a la promoción de la cohesión social y la equidad.

Los valores que se integran en cada uno de ellos serían los siguientes:

Polo de integridad	*Valores conexos*
1. Polo de integridad vinculado a la generación de un desarrollo económico sostenible.	• Eficacia • Eficiencia • Calidad • Dedicación • Planificación • Evaluación • Innovación • Austeridad • Respeto al medio ambiente
2. Polo de integridad vinculado a la garantía de seguridad jurídica.	• Imparcialidad • Legalidad • Neutralidad • Coherencia • Lealtad • Disciplina
3. Polo de integridad vinculado a la promoción de calidad democrática.	• Transparencia • Rendición de cuentas • Participación • Cortesía
4. Polo de integridad vinculado a la promoción de la cohesión social y la equidad.	• Igualdad de oportunidades • Igualdad de género • Discriminación positiva • Cohesión territorial
Valor subyacente.	• Integridad

Finalmente, en cuanto a las «reglas de conducta», es evidente que se trata de reglas —más que principios— derivadas de los principios éticos previamente expuestos, que, eso sí, privilegian ciertas interpretaciones de los mismos. Todas ellas son reglas instrumentales de indudable valor, pero subordinadas a los principios éticos superiores. En estos casos los conflictos también son posibles, pues, aunque las reglas sean lo suficientemente explícitas y coherentes como para evitar tales situaciones, ello no impide que entren en conflicto con otras también necesarias. Lo importante es, a efectos jurídicos, que ya marcan conductas muy claras, cuyo incumplimiento podría dar lugar a sanciones disciplinarias, con la excepción del punto octavo y, sobre todo, el décimo.

En resumen, los diversos polos de integridad exigen el desempeño de roles diferentes a los responsables públicos, roles que entran en conflicto de forma inevitable en el momento en que se desarrolla la conducta por ellos requerida. La solución de dichos conflictos no permite respuestas matemáticas, sino que debe buscarse, en cada caso, prudencialmente, un justo medio que evite que el desarrollo de un rol implique el sacrificio completo de otro. Todo esto nos lleva a reconocer que la clave de esta ética aplicada está en asumir el conflicto. Como nos indica Maliandi, cualquier tendencia que busque optimizar uno de los polos del conflicto sobre los otros conduce a incrementar la

conflictividad. Por esto, la ética convergente busca la reducción de la conflictividad (2010, 71) por la vía de una armonía convergente. Armonía que «opera, en definitiva, la integración de los puntos de vista, o de las estructuras conflictivas, o de las dimensiones de la razón» (2010, 73). El ideal regulativo para la ética convergente sería apostar por la reducción de la conflictividad, pero sin negarla. Ciertamente, es difícil en ocasiones conseguir convergencias armónicas en situaciones de alta tensión (Rodríguez Alba, 2020: 495).

Por ello, finalmente, no hay que olvidar el *cultivo de las virtudes* como un elemento esencial del comportamiento ético. Entre éstas, deberían considerarse, siguiendo la categorización platónico-aristotélica: la prudencia o *phronesis*, que implica una capacidad de hacer en cada momento lo que hay que hacer, una sabiduría práctica basada en la intuición y la experiencia; la justicia o búsqueda de una conducta equitativa; la valentía o la capacidad de arriesgarse por ser íntegro; y la templanza o saber controlar nuestras pasiones, alejándonos de comportamientos irracionales. Estas virtudes son responsabilidad de cada persona, la cual ha de cultivar las mismas a través de una autodisciplina y una actitud favorable a la autoeducación, y la autorreflexión. Estas virtudes son las que nos permiten tener unas actitudes que facilitan el compromiso con una serie de valores necesarios para el servidor público. Y el compromiso con los valores llevará al cumplimiento de unos deberes que, si se respetan, quebrarán estereotipos negativos hacia el servicio público y relegitimarán la acción pública. De ahí la conveniencia de incorporar las virtudes a la forma de ser.

De cara a la formación en estas virtudes y ver sus potencialidades, podríamos considerar la prudencia como la capacidad de actuar con pleno conocimiento de causa, con la misma diligencia que un buen administrador emplearía con sus propios bienes. Un gobernante prudente genera confianza entre la comunidad donde actúa. La justicia como virtud implicaría una actitud de alerta para intentar ser justo en las actuaciones, otorgando a cada uno lo que le es debido, tanto en sus relaciones con el propio Estado, como con los subordinados, compañeros y ciudadanía. La templanza implica desarrollar las funciones con respeto a los intereses en juego y con sobriedad, usando las prerrogativas inherentes al cargo y los medios disponibles para el exclusivo cumplimiento de sus deberes, equilibrando los valores en liza. La valentía implica la capacidad de tomar iniciativas cuando las cosas no funcionan como es debido, impulsar el cambio y la adaptación al entorno y promover la creatividad cuando las ideas en juego ya no sirven.

Finalmente, los políticos y funcionarios tienen también unos *deberes específicos* derivados de una serie de normas, desde la obligación de abstención cuando toman decisiones en las que tienen un interés personal y directo, a la obligación de declarar bienes e ingresos, o la búsqueda de la concurrencia y economía en la concesión de contratos.

Con todo ello en mente, podemos decir que esta ética aplicada que denominamos ética administrativa debería ser capaz de combinar cuatro momentos: 1. Momento aristotélico: deliberación de los medios respecto a los fines o bienes internos. 2. Momento estratégico: valoración de responsabilidades y consecuencias de las estrategias morales involucradas, juicio de responsabilidad. 3. Momento jurídico: que ha de respetar el marco legal, sin olvidar que la moralidad no se reduce a la legalidad. 4. Momento deontológico: donde aparece la instancia normativa, la conciencia moral cívica, el juicio deontológico de naturaleza postconvencional (García Marzá y González Esteban, 2014, 153).

4.2. La cultura organizativa

Ahora bien, aunque la adopción de un punto de vista genuinamente moral depende de la voluntad individual de cada uno, esta asunción viene *influenciada y a veces determinada por la organización en la que se trabaja*. Ya hemos comentado que la conducta ética de los individuos en las organizaciones depende tanto de la constitución moral previa del sujeto como de ciertas condiciones que definen la organización: «la toma de decisiones éticas en las organizaciones se explica por la interacción de los componentes individuales y situacionales» (Treviño, 1996, 602). Así, ante los dilemas éticos o los posibles conflictos de intereses un individuo puede reaccionar en una organización según su nivel de desarrollo moral, que va desde la ausencia de conciencia de que haya elementos morales en juego al conocimiento pleno y la posesión de capacidades para reconocer, afrontar con garantías y resolver un problema ético. Además del nivel de desarrollo moral de un individuo, sus decisiones morales en una organización dependen de otros componentes, algunos de ellos individuales, otros pertenecientes al contexto inmediato, otros a la cultura de la organización y, por último, los que están incluidos en las características del trabajo. Del modo de ser moral, filtrado por todas estas variables, resulta que una conducta sea ética en mayor o menor medida. En su estudio, Treviño centra su atención en la consistencia que muestran los integrantes de una organización entre su juicio moral y la acción. *Las conclusiones que se derivan de estudios empíricos es que un individuo con un mayor grado de razonamiento moral muestra más consistencia en sus juicios y sus acciones*. Entre las variables individuales que aumentan la consistencia entre el juicio y la acción morales se encuentran la fuerza del ego, o capacidad de regularse y controlarse a sí mismo; la independencia de referentes externos, o autonomía. También refuerza la consistencia el lugar interno de control, o tendencia a pensar que los acontecimientos dependen del propio control que uno ejerce en sus actos.

Por otro lado, una persona con una mayor capacidad de razonamiento moral se verá menos influida por las variables situacionales que otra con menor capacidad de razonamiento moral, *de modo que la persona con un mayor desarrollo moral resistirá mejor las influencias externas que pueden derivar en una conducta ética inapropiada*. En general, hay características organizativas que actúan sobre el individuo a la hora de generar su conducta. Por ejemplo, hay organizaciones donde la corrupción está instalada en la cúpula y genera una corrupción esquemática, en la que los actos corruptos e inmorales están instalados en los procedimientos y formas de trabajar de la organización, o una corrupción categórica, centrada en acciones estratégicas para la dirección (Aguilera y Vadera, 2008, 441-444). En estas organizaciones existen procesos de normalización de las conductas corruptas, favoreciendo dinámicas de racionalización y justificación que permitan la consolidación de conductas de esta naturaleza (Pinto *et al.*, 2010, 694). Incluso se llega a socializar a los empleados en determinado tipo de comportamientos que favorece el desarrollo de conductas inmorales.

Sin duda, todo esto nos lleva a un factor clave de influencia en la conducta de los individuos integrados en una organización: la cultura de la organización. Esta cultura se puede definir como «el conjunto común de asunciones, valores y creencias compartidos por los miembros de una organización […]. Se manifiesta en normas, rituales, ceremonias, leyendas y en la elección de héroes y heroínas» (Treviño, 1996, 12). Diversos estudios empíricos muestran diferentes relaciones entre tipos de cultura y la conducta ética. Así, en

una cultura normativa fuerte suele haber un consenso mayor en el momento de determinar una conducta que se corresponde con las normas morales. Por el contrario, en una cultura débil, los miembros tienden a basarse en las subculturas para establecer los criterios de lo moralmente correcto. En todo caso, todas las culturas tienen sus riesgos de cara a la toma de decisiones éticas, aunque hay algunas que generan más problemas que otras.

Los conceptos de cultura organizativa son muy numerosos, pero la definición aquí elegida es esta: «Unas pautas o patrones de asunciones básicas y creencias —inventados, descubiertos o desarrollados por un grupo mientras aprende a afrontar sus problemas de adaptación externa e integración interna— que han funcionado lo suficientemente bien como para ser considerados válidos y, por ello, son enseñados a los nuevos miembros de la organización como la vía correcta de percibir, pensar y sentir en relación con los citados problemas de adaptación e integración» (Schein, 1985, 6). La razón de esta elección es la de su perfecta integración con el marco conceptual antes explicado. Esta definición sitúa la cultura en un lugar más profundo que la mera comunicación de valores y, por ello, conecta con la lógica de lo apropiado y su carácter de realidad dada. Los empleados públicos se enfrentan a los problemas con unas asunciones básicas transmitidas culturalmente que explican sus decisiones mejor que las instrucciones formales y la consecuencialidad racional. Por ejemplo, una asunción básica puede ser que «los compañeros se apoyan mutuamente», frente a la instrucción formal que indica que es preciso denunciar toda actuación ilegal.

En conjunto, la cultura cumple cuatro funciones (Ott, citado por Grosenick, 1994):

1) Proporciona pautas compartidas de percepción o interpretación, de manera que los miembros conocen cómo se espera que actúen o piensen.
2) Proporciona pautas compartidas de afecto, un sentido emocional de entrega a los valores organizativos y los códigos morales, de manera que los miembros de la organización sepan qué se espera que valoren y cómo se espera que sientan.
3) Mantiene y define fronteras, permitiendo la identificación entre miembros y no miembros.
4) Establece un sistema de control, prescribiendo y prohibiendo conductas.

Existen diversos tipos de clasificaciones culturales, pero a efectos de este texto se elegirá la realizada por Hood (1998), basada en la obra de Mary Douglas[3], en la que las dimensiones con las que se trabaja son la normatividad y la sociabilidad. De acuerdo con los escritos de la reputada antropóloga, existen diversos modelos de vida y estos modelos se trasladan a diferentes formas de organización. Esencialmente, las dimensiones organizacionales son las dos antes mencionadas, pero las variaciones en estas dimensiones se conectan con diversas actitudes y creencias sobre la justicia social, el castigo y la culpa, así como con la naturaleza del buen gobierno. La normatividad hace referencia al diferente grado en que nuestras vidas están delimitadas por convenciones y normas. La sociabilidad se refiere al diferente grado en que nuestra elección individual está constreñida por la elección del grupo al que pertenecemos. Esta doble dimensión, adecuadamente mezclada, nos lleva a cuatro posibles estilos de vida en las organizaciones públicas:

1. La vía fatalista, con baja cooperación generalizada entre las personas y fuerte normatividad, alta desconfianza y apatía. Los empleados viven encerrados en sus rutinas y se insertan en redes exclusivistas y en conflicto unas con otras.
2. La vía jerárquica, con socialización y cohesión intensa, además de normatividad fuerte.
3. La vía individualista, con un enfoque atomístico de la organización, individuos que persiguen aisladamente su interés, sin normas exigentes, y donde la negociación es la clave.
4. La vía igualitaria, que se caracteriza por una socialización fuerte, pero baja normatividad, con exigentes estructuras de participación, donde las normas se debaten continuamente para cada caso concreto.

Susan Rose-Ackerman (1978), estudiando la corrupción, elaboró una tipología de organizaciones muy parecida a la de Hood, en base a dos dimensiones: profesionalismo (o socialización en una profesión) y normatividad. Pues bien, lo que estas tipologías van a demostrar es que, dependiendo del tipo de cultura existente en la organización, las conductas de los empleados variarán agregadamente, y que los valores que se protegen y promueven son distintos, por lo que incluso la forma de ver la realidad es diferente. Se pondrán, a continuación, ejemplos de tipos de conducta inmoral y se verá cómo en cada una de las culturas la forma de verlas y de reaccionar frente a ellas es diferente.

En primer lugar, un ejemplo de soborno. Es frecuente leer que, en Jefaturas de Tráfico, cada cierto tiempo se detiene a algún funcionario por vender permisos de conducir. En una organización en la que la cultura predominante es la fatalista, la percepción del hecho delictivo como inapropiado será clara, pues la normatividad es fuerte; además, dada la desconfianza existente, la tendencia será a tratar en secreto el asunto. Pero, ante todo, un soborno, a nivel personal, es un hecho que, si se descubre, genera más problemas que beneficios —tener que declarar, poder ser nombrado instructor o secretario, etc.— aunque haya que sancionarlo. Incluso, puede que por dejación —«no es mi problema»— o la falta de apoyo al denunciante, así como por las rutinas perversas, en ocasiones, conductas claramente inmorales queden impunes, sobre todo si afectan a miembros de redes con influencia. Sin embargo, la percepción de este tipo de hechos en organizaciones jerárquicas es diferente. Es considerado algo vergonzoso, además de contrario a la ley y contrario al prestigio del grupo, por lo que la sanción es inevitable, y aunque ya se empleen múltiples medios de control para evitar que surjan supuestos de este tipo, una opción adecuada puede ser incrementar los controles. En organizaciones «individualistas» este tipo de actos es visto como algo racional, un intento de maximizar beneficios, por lo que lo esencial es generar incentivos para evitar este tipo de conductas o hacerlas racionalmente innecesarias. Una buena solución sería privatizar el servicio, eliminar el papel estatal en la acreditación de capacidad para conducir y dejarlo en manos privadas, donde la competencia genera incentivos para ser una marca respetada. En organizaciones «igualitarias» la percepción del hecho sería la de un engaño al grupo. Lo que llevaría a debates sobre cómo evitar este tipo de conductas a través de una mayor implicación de los empleados en la organización del servicio y una socialización más intensa. Pero podría incluso ser «tapado» oficialmente en aras del apoyo mutuo. Aunque, en general, el control social existente dificultará la producción de estos fenómenos. Una conclusión de este recuento podría ser que, en organizaciones «fatalistas» e «individualistas», las posibilidades de que se produzcan estas conductas son mayores,

pues en ambos casos el control social es menor y la táctica de «no meterse en líos» puede ser mayoritariamente asumida.

Hace unos años, en un Ayuntamiento de un municipio de la Comunidad de Madrid, el día en que se iniciaban las fiestas patronales un tercio de la plantilla de policías municipales se dio de baja por enfermedad. Esta conducta, claramente inmoral, pues abusando de la legislación existente no necesitaron presentar parte médico hasta las 48 horas posteriores, momento en el que todos milagrosamente sanaron, es, de nuevo, vista de forma muy diferente por las diversas culturas existentes. En general, el abandonismo, la dejación, el absentismo son percibidos de forma muy diferente en los diversos tipos de organizaciones. En una organización fatalista es una conducta que se puede ver como inapropiada pero frente a la que habrá una cierta permisividad, pues las rutinas generan este tipo de respuesta; además, no se piensa en los demás al tomar decisiones, y existe la percepción de que abusar de las lagunas legales para obtener los máximos beneficios personales no es algo claramente inmoral. Por ello, al no ser asunto propio, el absentismo ajeno no es, de forma clara, socialmente rechazado. En consecuencia, la ambigüedad y las estrategias de generación de sentido ocuparán un papel muy importante en la reacción frente al caso. En el supuesto del Ayuntamiento citado, la opción será intentar con mejoras salariales acallar las quejas existentes y olvidar pronto el caso. Sin embargo, en una organización jerárquica esta opción no es aceptable, además de ser muy extraña. La percepción es la de una traición a la profesionalidad, al grupo y un abuso de las normas vigentes. La solución debe ir vinculada a cambios normativos, un mayor control y a una búsqueda de sanciones para los desleales. En las organizaciones «individualistas» nuevamente esta es una opción racional dado el marco de incentivos existentes. Subcontratar estos servicios podría ser una buena solución, pues las empresas privadas despedirían sin contemplaciones a los empleados que actuaran de la forma en que los funcionarios lo hicieron, con lo que los incentivos (vía refuerzo negativo) para acudir a trabajar serían mayores. Además, se presume que los sistemas de incentivos por rendimiento desincentivarían conductas de este tipo. Finalmente, una organización «igualitaria» percibiría el hecho antes narrado como un verdadero terremoto interno, pues se habría partido el grupo y la comunicación. No obstante, si se diera tal circunstancia, buscarían espacios de encuentro para abrir vías de negociación y acuerdo que impidieran situaciones de este tipo en el futuro. El peligro es que se genere una justificación compartida y se normalice este tipo de comportamientos. La conclusión es que en organizaciones fatalistas es más fácil que se den este tipo de conductas, pero en igualitarias podrían también aceptarse.

Otro tipo de corrupción es el abuso generalizado y «endiosamiento» de dirigentes públicos. Un caso tristemente famoso fue el caso Roldán. En este supuesto hubo extorsión, cohecho, prevaricación y abusos múltiples, pero realizados desde la cúpula de una organización. En estos supuestos se usa la organización para el endiosamiento del dirigente, con evidente despilfarro y abuso de cargo público. En organizaciones fatalistas estos supuestos son vistos de forma negativa, pues suponen, normalmente, intromisión en competencias ajenas, deterioro de rutinas y abuso de normas. No obstante, es difícil que desde dentro surjan respuestas eficaces contra este cáncer. Sí puede haber un cierto veto paralizante, dificultando la implantación de decisiones consideradas erróneas. En organizaciones jerárquicas, curiosamente, este tipo de conductas es asumido en silencio, dado que estas organizaciones no están preparadas para mirar ni controlar hacia arriba, con lo que pueden mantenerse durante bastante tiempo y generar consecuencias

nefastas. En organizaciones individualistas respondería a un tópico asumido de que los políticos buscan siempre su beneficio particular, y justificaría más aún la necesaria reducción del sector público y la generación de controles de mercado. No obstante, si la organización cumple con los objetivos y contratos marcados puede que sea difícilmente controlable. Finalmente, las organizaciones igualitarias, dado que estas conductas a nivel dirigente (con toda su carga de arbitrariedades e incongruencias) perjudican normalmente a alguno de los miembros de «la casa», rechazarían contundentemente estas conductas, generando mecanismos internos de denuncia. En conclusión, este tipo de corrupción es más fácil que se produzca en organizaciones jerárquicas que en el resto.

En general, los estudios empíricos que nos llegan de diversos países, sobre todo, Estados Unidos, sobre la relación entre nuevas formas de gestión pública (*New Public Management*) y corrupción nos indican que los riesgos de conductas ilícitas se incrementan con la voluntad de actuar de forma más empresarial (cultura individualista) por parte de la Administración (Frederickson, 1997), pero ello no implica, si atendemos a las líneas precedentes, que organizaciones que mantengan modelos burocráticos y jerárquicos, o aquellas otras que apuesten por vías participativas estén libres del riesgo de corrupción. No hay la «*one best way*» cultural para evitar la corrupción. Cada tipo de cultura requiere su tipo de respuesta. Es preciso introducir vías de socialización en valores públicos en todas ellas.

5. LAS FUERZAS INTERNAS Y EXTERNAS EN LA ÉTICA ADMINISTRATIVA

Se puede distinguir, a la hora de aplicar la moral en el trabajo de las organizaciones, los mecanismos coercitivos externos de control y la capacidad interna de determinar nuestras acciones mediante juicios y razonamientos morales. Junto a ese doble aspecto de la moralidad en las organizaciones, que tiene su correlato en cualquier sociedad, se erigen inevitablemente varias actitudes con relación a la moral, que recogen en mayor o menor medida algo real de la misma. Lewis *habla de cínicos, idealistas y pragmáticos*. Los primeros solo ven en la moral un instrumento para atacar a sus enemigos (políticos); cuando se denuncia al enemigo o rival, a veces se incorpora algún hecho cierto, pero no siempre es así. Los idealistas piensan que es la ética la que puede proporcionar una administración excelente, dejando a un lado otros aspectos del trabajo de la administración, centrándose demasiado en los aspectos morales. Por último, estarían los llamados pragmáticos, que encontrarían un punto medio y adecuado en la aplicación de la moral en la actividad administrativa. Los pragmáticos «son conscientes de que las propuestas éticas en la Administración pública pueden abrir las puertas al mal uso y abuso o a las mejores prácticas» (Lewis, 2005a, 11).

No hay duda de que hay ser prudentes en el uso de la ética en la Administración, pero al mismo tiempo es inevitable su aplicación si se quiere una Administración genuina y capaz de llevar a cabo su cometido de un modo aceptable. Por un lado, como se ha afirmado previamente, se ha defendido la idea de una administración neutra cuya evaluación solo podría provenir del grado de eficiencia a la hora de ejecutar las órdenes provenientes de los políticos elegidos democráticamente. *La moral se reduciría así a la eficacia/eficiencia de la máquina administrativa*. Es la teoría de la máquina amoral, que,

ejecutando órdenes que proceden desde el exterior, se limita a cumplirlas ignorando valores, principios y elecciones ajenas a la eficacia maquinal. Se trataría de una máquina donde entrarían las órdenes que han de ser cumplidas y saldrían estas ya ejecutadas. Solo cabría el discurso moral en este contexto a la hora de evaluar la eficacia con la que se ha recibido la orden y ha sido ejecutada. Esta concepción presupone una separación radical entre política y administración; en el primer ámbito se toman decisiones y se hacen valoraciones, en el segundo las personas que actúan se limitan a ejecutar con mayor o menor eficiencia; es solo una cuestión técnica donde la libertad no tiene cabida, por lo que carece de sentido hablar de responsabilidad. Pero la realidad desmiente esa concepción mecánica de la administración, como ya vimos, en ella también existe espacio para decidir, para valorar y, como la experiencia enseña, para invertir el valor fundamental sobre el que se asienta la administración: el bien común.

Algunos piensan que introducir la ética en el trabajo es solo añadir una nueva complicación superflua e innecesaria, es lo que se conoce como síndrome de aversión a la ética. Pero «lejos de introducir un factor nuevo, la preocupación por la ética ya es parte de las responsabilidades profesionales» (Geuras y Garofalo, 2011, 44). Sin duda, los que no tienen ninguna preocupación por la ética pueden llegar a crear problemas en la organización, como de hecho ocurre. Es necesario, por tanto, concebirse a uno mismo desde un punto de vista ético en la organización, del mismo modo que cualquiera lo debería hacer dentro de la sociedad, y desarrollar las técnicas para detectar los problemas morales y las herramientas para solucionarlos y aplicarlas a la acción en el trabajo.

Entonces ¿hay que ser expertos en ética? No es necesario especializarse en ética, pero nunca se debe dejar a un lado la dimensión ética de nuestro trabajo, del mismo modo que existe una dimensión ética en nuestra vida en la sociedad en general. Una persona que vive en sociedad puede admitir el compromiso de vivir de una forma ética, es decir, de autoimponerse unas normas por las que se compromete a respetar a los demás miembros de la sociedad. El funcionario debe asumir, si quiere situarse dentro de una perspectiva ética, el compromiso que implica pertenecer a una organización pública debe asumir de una forma individual el objetivo de la organización: obtener el bien común. Y dentro de cada organización, los roles que se desempeñan en ella impondrán un carácter específico a este compromiso, a las acciones que están incluidas dentro de un rol. Evidentemente no existen los mismos riesgos y el mismo grado de riesgo en todos los puestos dentro de la administración, que realmente son muy variados y ocupan un amplísimo espectro. Aunque todos corren el peligro de dejar de ser íntegros, son aquellos que están más en contacto con el sector privado y el dinero los que se encuentran más expuestos a una pérdida de integridad.

Pero la ética tiene una doble dimensión cuyo buen funcionamiento es indispensable para alcanzar sus fines propios: la exterior y la interior. La primera se refiere a la estructura de las instituciones u organizaciones y la segunda a la actitud interior de los miembros que integran esas organizaciones. En cuanto a la organización, cabe distinguir su estructura y cultura. En la primera, vemos cómo está organizado el trabajo, cuáles son las tareas que tienen los diversos empleados, como se organiza la cadena de mando, quién tiene que responder ante quién, etc. Por su parte, la cultura de la organización comprende una serie de valores, creencias y actitudes que comparten en mayor o menor medida los miembros de una organización. Este aspecto de la organización está a medio camino entre lo exterior y lo interior, lo colectivo y lo individual. Por otro lado, la ética apunta a un carácter más individual e interior. Es el compromiso que cada individuo se da

a sí mismo de asumir y cumplir ciertas normas, que piensa que, a su vez, deben ser observadas por todos, con el fin de sostener una sociedad más justa, o conseguir que una organización pública cumpla con los objetivos morales para los que ha sido instituida.

Ahora bien, las relaciones que se establecen entre individuo y sociedad, o empleado y organización, son muy complejas y es muy difícil decidir el sentido de estas relaciones y establecer causas y efectos en ellas. *¿Es la organización más determinante que el individuo a la hora de establecer una moral en su funcionamiento? ¿O, por el contrario, es el individuo el que prima?* Tratar de responder a estas preguntas, señalando cuál es el sentido predominante, es una empresa inútil y más bien hay que intentar descubrir y observar las diversas relaciones que se establecen entre ambos polos, lo que nos conduce a afirmar que las influencias se ejercen en ambos sentidos y que es necesario tanto una buena estructura como individuos desarrollados moralmente para que una organización pública pueda cumplir sus objetivos de un modo mínimamente satisfactorio, pues queda de manifiesto que una forma de organización por perfecta que sea no basta para su correcto funcionamiento si los miembros que forman parte de ella no están convencidos internamente de los valores y fines de la organización, por lo que cualquier ocasión será buena para que sus miembros se desvíen del sentido correcto de dicha organización. Además, por muchas normas que haya para el control de los individuos, si ninguno de éstos está interesado en su aplicación, la maquinaria perfecta nunca va a llegar a funcionar según su diseño, pues es necesario que sea interpretada por los individuos que la mueven. Por otro lado, un individuo por mucha capacidad moral que tenga no podrá llevar a cabo el objetivo en una organización que no está bien diseñada para controlar la conducta productiva de los empleados o que fomente incluso la desviación en los fines de la organización.

Por tanto, si se quiere que una organización pública logre alcanzar sus objetivos de naturaleza moral, será necesario, por un lado, diseñar una organización donde las responsabilidades estén claras y se pueda efectuar un control de la conducta y resultados de los individuos, comprobando que estos, en efecto, no se desvían de los objetivos generales, y por otro lado, formar a los miembros de ese grupo de trabajo para hacerles ver la perspectiva moral de su actividad, desde la cual hay que situarse, aparte de lograr otras habilidades propias de su profesión, para que los fines no se desvíen ni se desnaturalicen.

Por esto, a la hora de plantearse la protección de un sistema para que conserve su integridad, existen varias estrategias que van desde el diseño abstracto de la estructura institucional hasta la educación moral del individuo. Es lo que pretende llevar a cabo la OCDE con su concepto de marcos de integridad o infraestructura ética[4], una serie de condiciones que han de cumplir las organizaciones para estar a salvo en la medida de lo posible del riesgo de corrupción y que se mantenga la integridad en ellas. La función de los marcos de integridad reside, por tanto, en definir y mantener las normas del servicio público (OCDE, 1996, 10). En el camino de su generación, hay que determinar, en primer lugar, cuáles son las zonas de mayor riesgo en una organización, las actividades por las que puede dejar de ser íntegra. Es decir, dentro de un organismo público, hay que detectar las áreas en que la naturaleza de la actividad pública dirigida hacia el interés público pueda, con más facilidad, desviarse y transformarse en un interés privado. Ya se ha visto que lo que define la actividad pública es la obtención de bienes que afectan a la comunidad para la que se gobierna o a parte de esa comunidad. La búsqueda y logro del bien común se ven amenazados en muchos puntos de la actividad administrativa por el

interés propio. Son numerosos los modos en que lo público se ve asediado y capturado por lo meramente privado. Incluso cuando se ha establecido la mejor forma de gobierno, como es una democracia, para alcanzar los objetivos que sirven al conjunto de los ciudadanos, no se puede estar seguro de que el sistema funcione de un modo adecuado, pues muchos son los puntos de contacto por donde lo privado captura lo público. Las medidas aprobadas en democracia han de ser ejecutadas a través de la cadena administrativa a lo largo de la cual lo privado acecha para apoderarse de lo público.

Según la opinión de Hume, las profesiones conducen, debido a las prácticas y funciones que reiteradamente se ejercen en ellas, a modificaciones del carácter originario de las personas. No es que esos cambios sean inevitables y necesarios, pero sí se producen con cierta probabilidad y constancia (Hume, 1987). Y hay profesiones que por su posición y funciones están más expuestas a que los individuos que las ejercen pierdan su integridad. En la cadena de la ejecución de las políticas de un gobierno, se encuentran eslabones con una mayor probabilidad de abandonar la integridad. El hecho de que en estos puestos algunos funcionarios mantengan su integridad y otros no es una prueba empírica de que el trabajo de un funcionario no consiste en algo mecánico, limitado a recibir y ejecutar órdenes; de hecho, puede hacer más que eso y lo hace. El funcionario ejerce en mayor o menor medida su poder discrecional y es solo su sentido ético el que puede equilibrar su discrecionalidad e impedirle traspasar los límites. Pero como también es verdad que no todos los funcionarios ejercen su control ético sobre su discrecionalidad, las organizaciones han de dotarse de elementos, funciones y controles sobre estos trabajadores, cuyo fin es disuadir de actuar contra el bien común a aquellos que no han asumido los valores primordiales de la organización.

De los funcionarios se espera que sirvan a los intereses públicos con justicia y administren bien los recursos públicos. Esto contribuye a la confianza pública y al buen funcionamiento de los mercados y al crecimiento económico (Amstrong, 2005). La idea de que la integridad de un gobierno y su administración, al generar confianza pública, supone un factor para el desarrollo económico está relativamente extendida, lo que refuerza el papel de la ética en la administración como un aspecto esencial para la estabilidad y el desarrollo de una sociedad. Al tiempo que refuta la posición de aquellos que ponen en cuestión la utilidad de introducir la ética en el trabajo público. Pero la integridad de un sistema administrativo se consigue cuando los miembros que lo forman se comportan efectivamente de una forma íntegra. Ahora bien, hay varias estrategias para conseguir la integridad de los políticos y los empleados públicos y una de ellas es sin duda el control de la organización.

Independientemente de la posición de cada individuo con relación a la ética, siempre habrá una mayor propensión a actuar con integridad si los políticos y funcionarios tienen conciencia de lo que se espera de ellos, si saben que pueden ser castigados por no cumplir con la ley y sienten que su conducta puede ser descubierta (OCDE, 1996, 31). Los mecanismos de control se muestran, así como una de las formas de contener y prevenir la ausencia de integridad en los trabajadores de las organizaciones públicas.

Ahora bien, no basta con ser honrado, hay que parecerlo. Es decir, hay que establecer mecanismos en las instituciones y en las organizaciones para crear métodos que aporten alguna evidencia empírica de que efectivamente no se producen fenómenos de corrupción dentro de la organización. En la Administración pública, la integridad se refiere a la honestidad en el cumplimiento de los deberes oficiales y es la antítesis de la corrupción o abuso de poder (Amstrong, 2005). Los métodos más eficaces para llegar a tener tal

evidencia empírica de integridad son la transparencia y la rendición de cuentas. Transparencia se puede definir como «el acceso sin restricciones por el público a la información oportuna y fiable sobre las decisiones y las actuaciones en el sector público» y la rendición de cuentas «se refiere a la obligación por parte de los funcionarios de informar sobre el uso de los recursos púbicos y la responsabilidad por no lograr los objetivos propuestos (Amstrong, 2005, 4).

Por este motivo, la exigencia de transparencia es mayor en aquellos sectores y situaciones de la actividad política y administrativa en que hay más probabilidades de que sobrevenga la corrupción. Los puntos de fricción entre lo privado y lo público suelen coincidir con las situaciones en que se producen conflictos de intereses, sean advertidos o no por la persona en cuestión. A veces el problema en estas situaciones de riesgo es que ni siquiera son tenidas por tales, de modo que al no plantearse el problema siquiera en la mente del político o del funcionario difícilmente puede encontrar una solución, pues esta se busca siempre y cuando se sienta estar ante un problema. Por ejemplo, una persona, entregada a su partido, puede considerar bueno que su partido se financie más y mejor incluso de una manera irregular, pues esto ayudaría a que hubiera un «mejor» gobierno, pues según él su partido va a ejercer una mejor labor gubernamental.

No solo de buena fe, sino también de mala fe se pueden derribar las barreras entre lo privado y lo público. A veces se puede traspasar la línea de lo correcto por no tener las ideas muy claras y tener una imagen un poco confusa de la propia situación dentro del organismo donde se ejerce la profesión, lo que conlleva a no comprender el significado de las consecuencias de los propios actos. En otras ocasiones, se puede actuar contra los límites de la administración porque se tienen las ideas muy claras de cómo enriquecerse uno mismo y otros a costa de los demás. Por esto, las áreas de la administración en las que es más fácil cometer este tipo de delitos han de ser iluminadas en la medida de lo posible para que sea posible observar cómo se financian los partidos, cómo ejercen presión los *lobbies* sobre el sector público, cómo se llevan a cabo las contrataciones de empresas privadas por la administración, etc. Por más que se puedan iluminar todos estos procesos siempre quedará algo en la sombra, pero qué duda cabe que cuantos más mecanismos haya en el esquema institucional que posibilite el acceso a observar las posibles conductas en la administración más se va a impedir el hecho de la corrupción.

6. LOS MARCOS DE INTEGRIDAD ORGANIZACIONAL

6.1. INTRODUCCIÓN

Comoquiera que no podemos confiar en la buena fe, el desarrollo moral y en las virtudes de nuestros servidores públicos apriorísticamente, y como conocemos que los incentivos, las oportunidades y los riesgos pueden provocar conductas inmorales hasta en personas decentes, es preciso establecer normas, procesos y órganos en todos los pilares del sistema social y político, como luego veremos en el último capítulo, y también dentro de cada organización pública que prevengan conductas inmorales y promuevan la ética. En suma, para fomentar la integridad de los servidores públicos es muy importante crear *marcos de integridad*, en los que normas, procesos adecuados y estructuras de gestión eficaces contribuyan conjuntamente a prevenir la corrupción y fomentar la ética. Un

modelo que considera la clave de su éxito no la mera formalización del marco, sino su efectiva implementación y su constante monitoreo y evaluación para la mejora. De esta forma, lo que el sistema permite es una continua mejora, pasándose de implantar mecanismos anticorrupción a consolidar instrumentos, procesos y estructuras que fomentan la integridad. Este marco de integridad implica la capacidad de incluir en el sistema organizativo todos los componentes esenciales del subsistema de integridad y, además, conectar el resto de subsistemas con el de integridad, de manera que la promoción de la ética sea parte de toda la actividad de la organización sin que los diferentes subsistemas se desvíen de sus objetivos específicos. Se trata de fomentar una gestión ética en la organización y hacerlo de forma holística e integrada. La Gestión Ética en la entidad pública implica entender a la organización como un sistema que internamente está integrado por subsistemas, que como un todo interactúa con otros sistemas dentro de su entorno inmediato, y que dirige sus acciones también hacia la implementación de los principios y valores éticos, con el consiguiente mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la generación de confianza en todos los públicos con los que se relaciona.

Van Tankeren y Montfort (2012) afirman que la política de integridad se puede describir como el conjunto de intenciones, elecciones y acciones diseñadas para promover y proteger la integridad dentro de organizaciones. Ese conjunto puede involucrar una amplia gama de iniciativas e instrumentos, que idealmente será una combinación de «software» (cultura ética), «hardware» (reglas y procedimientos), y un «sistema operativo» (organización y coordinación de políticas de integridad). Siguiendo a Huberts y Hoakstra (2016, 16), el software incluye medidas destinadas a influir positivamente en la cultura ética dentro de la organización. Están diseñadas para la internalización de los valores públicos. Contribuyen a una cultura marcada por la apertura, la seguridad, el respeto mutuo y la confianza. Los gerentes juegan un papel particularmente importante en esta dimensión de las políticas. Los ejemplos del «software» incluyen: cursos introductorios sobre ética, cursos de capacitación en la solución de dilemas morales y la generación de códigos de conducta. Pero la cultura y los valores dentro de la organización deben ser respaldados por un conjunto claro de reglas, procedimientos y pautas. Supervisión, control y la garantía de la aplicación forman el «hardware» de las políticas de integridad. Los departamentos financieros, legal, de auditoría y de recursos humanos desempeñan un papel importante en esta parte. Procedimientos para la adquisición y contratación de bienes y servicios, la regulación y control de los trabajos secundarios, así como los informes e investigaciones basados en procedimientos de control y sancionadores son ejemplos de controles duros. Finalmente, las políticas de integridad deben basarse en una visión compartida. Las medidas (ambas, las suaves y duras) debe ser coherentes y estar interconectadas con el fin de ser eficaces. Las políticas también deben ser institucionalizadas e integradas. Otros aspectos importantes del «sistema operativo» incluyen monitoreo, evaluación y análisis de riesgos. Además, los responsables oficiales de integridad juegan un papel importante organizando y coordinando la integridad dentro de las organizaciones. De ahí que definir sus puestos, protección y responsabilidades sea esencial. *Los tres elementos combinados forman la base de la gestión de integridad en el nivel organizacional* (que es en el que nos centraremos). La gestión de la integridad se define como el esfuerzo consistente y sistémico de una organización enfocado a promover la integridad. La institucionalización de la integridad es un elemento específico de su gestión, que se refiere al proceso de avance de su sostenibilidad, ya que el cuidado de la

integridad debe ser continuo en lugar de incidental. Esto implica asegurar, anclar, integrar y salvaguardar la integridad de la organización.

Para gestionar adecuadamente la integridad es preciso realizar y encontrar la mejor respuesta a *dos tipos de debates*. El primero es el de si *nos centramos en las manzanas podridas o en el barril en su conjunto*. Obviamente, no podemos dejar de sancionar las conductas corruptas o antiéticas individuales, pero si no se analiza y estructura bien el sistema de incentivos y desincentivos a la integridad no se resolverá casi nada. Muy a menudo las conductas antiéticas surgen de fenómenos de normalización organizacional perversos, que incluyen tres tipos de procesos. En primer lugar, la institucionalización, en la que una decisión corrupta o no ética se adopta en un momento y queda inserta en las estructuras y procesos y a partir de ahí se rutiniza. Segundo, mediante la racionalización, en la que relatos e ideas al servicio de los corruptos se desarrollan para justificar e, incluso, valorizar la corrupción. Tercero, mediante la socialización, a través de la cual se induce a ver la ausencia de integridad como normal e, incluso, deseable a los recién llegados. Para evitar que se produzca este proceso de deslizamiento es importante introducir medidas que reduzcan riesgos en las organizaciones.

Ahora, pasamos al segundo debate. Existen dos posibles estrategias a la hora de definir políticas de integridad, *una centrada en el control*, el cumplimiento y la administración de consecuencias, *y otra centrada en la generación de cultura moral* y la promoción de valores éticos (Huberts y Hoekstra, 206, 19 y ss.). La conclusión al respecto, tras analizar múltiples prácticas, es la de que la mejor estrategia es conseguir un delicado equilibrio entre los dos enfoques a la hora de diseñar el marco de integridad (Maesschalck, 2004). El enfoque basado en normas enfatiza la importancia de los controles externos sobre la conducta de los servidores públicos; por ello, prefiere la creación de reglas formales y procedimientos detallados, dado que asume que los servidores públicos necesitan una presión externa para que actúen éticamente. Los instrumentos típicos de este enfoque serían los códigos de conducta muy detallados con procedimientos estrictos y sanciones para asegurar el cumplimiento de las normas. El enfoque basado en valores enfatiza los incentivos positivos y la guía moral. En este enfoque se asume que los empleados ya están intrínsecamente motivados para actuar éticamente. Los instrumentos típicos de este enfoque serían las sesiones de formación interactivas, los códigos basados en valores y principios generales o el *coaching* individual. En suma, el comportamiento ético es promovido fortaleciendo la competencia moral de los empleados, enseñándoles a determinar qué decisiones son responsables y éticas, formándoles en valores y en la gestión de dilemas éticos. Parte de una consideración de los seres humanos como capaces de autoguiarse mediante valores y principios y de sentir la presión social de sus líderes y compañeros para que actúen éticamente.

Durante bastante tiempo se consideró que solo el modelo de control, cumplimiento y sanción podía funcionar, pero desde hace un tiempo se ha puesto de moda el modelo centrado en valores y cambio cultural. El mejor ejemplo de este último ha sido precisamente Holanda. Sin embargo, investigaciones recientes vienen insistiendo en que una estrategia basada en el valor sin normas claras y sanciones no tiene verdadera eficacia. Es preciso dejar claro al empleado qué puede hacer y qué no, también es importante ayudar a los jueces con normas claras cuando se quiere perseguir la corrupción. Por todo ello, la evidencia existente sobre los instrumentos sugiere que un equilibrio de los enfoques basados en el cumplimiento y en los valores puede funcionar

mejor (Huberts, 2014, 179). La OCDE también enfatiza que: «El equilibrio debería mantenerse y se debería ser consciente de los peligros que genera un cambio demasiado entusiasta y radical hacia el enfoque basado en valores» (OCDE, 2009, 13).

Veamos como ejemplo de un buen diseño institucional, con alta calidad en sus reflexiones y análisis estratégicos, el modelo holandés de integridad.

El modelo holandés de política de integridad

En los Países Bajos, la integridad pública se incluyó en la agenda gubernamental a principios de la década de 1990. El Sistema de integridad holandés opera tanto a nivel nacional (Sistema Nacional de Integridad) como a nivel organizacional (Marcos organizacionales).

Fijación y regulación de la agenda de la fase 1 (1990-2003)

A principios de la década de 1990, surgió una gran preocupación en los Países Bajos por la penetración del inframundo en la sociedad regular. Hubo intentos por parte de organizaciones criminales de obtener puestos clave en la maquinaria holandesa del gobierno a través del soborno y la infiltración. Las primeras medidas para evitarlo fueron restrictivas y controladoras. Esto incluía reglas sobre trabajos secundarios, la presentación de informes financieros sobre intereses privados, así como un énfasis en los procedimientos de denuncia y protección de denunciantes. El Servicio de inteligencia y seguridad nacional estableció una línea directa donde las personas podían informar sobre infracciones a la integridad anónimamente. El Ministerio de Finanzas desarrolló un método para realizar auditorías de integridad y el Ministerio del Interior produjo un folleto para la integridad que se repartió de forma confidencial a todos sus directivos y consejeros.

Conciencia y apoyo en fase 2 (2003-2007)

Las políticas de integridad se intensificaron a partir de 2003 en respuesta a un grave escándalo de fraude y corrupción en la industria de la construcción. En 2006 esto llevó, entre otras cosas, a que el gobierno exigiera a sus diferentes organismos que generaran e implementaran políticas de integridad, ello implicaba establecer códigos de conducta, y presentar el juramento de integridad al tomar posesión del puesto. En esta fase, el gobierno estableció que todas las organizaciones debían: prestar atención a la contratación y selección de personal (evitando la entrada de personas con bajo desarrollo moral), realizar encuestas e, incluso, investigaciones para la ocupación de posiciones vulnerables, proteger la información confidencial y desarrollar procedimientos de contratación y subvención con controles fuertes de la imparcialidad y la concurrencia. El ministro del Interior decidió en 2006 crear la Oficina Nacional de Integridad Holandesa (BIOS). Desde entonces, la integridad se convirtió en un tema esencial en los cursos introductorios para nuevos empleados, fue colocada en la agenda durante las reuniones de equipo y todo tipo de cursos relacionados con la integridad se han convertido, más o menos, en una práctica común dentro del Gobierno holandés.

Fase 3. Sistemas de integridad, organización de la integridad, monitoreo de la integridad (2007-presente)

Durante esta fase ha habido un creciente interés en el tema de la administración de la integridad para los cargos electos y las personas nombradas titulares de puestos políticos. Durante este período, se ha intensificado la elaboración de una serie de informes, asesorías e investigaciones sobre políticas de integridad, desde cómo ha podido afectar la crisis financiera a la integridad, a cómo institucionalizar políticas de integridad en los gobiernos locales, pasando por el análisis de las mejoras organizativas y competenciales en materia de integridad; entre los instrumentos novedosos destacan: una línea directa para reportar violaciones de integridad, un Centro que aconseja a los denunciantes sobre cómo informar de sus sospechas de mala conducta, la creación de un grupo de expertos en denuncias y protección de denunciantes y la generación del Consejo de Investigaciones de Integridad en el sector público. Finalmente, se presentó un proyecto

de ley para crear la «*House for Whistleblowers*», un centro destinado a proporcionar la posibilidad de denuncias adecuadas y seguras para denunciantes. Finalmente, el Ministerio del Interior evaluó su propia función de coordinación, lanzó una encuesta para ver cómo los cambios sociales y en la Administración

afectaban a la integridad y analizó críticamente las políticas de integridad que prescribió para el sector público.

Todo ello lleva a generar un modelo que se ha hecho internacionalmente respetado y seguido y que tiene seis características:

Primera: El énfasis está en la integridad, no en la mera corrupción. La corrupción y el fraude se persiguen, pero las violaciones de integridad como la mala gestión de los conflictos de interés, formas de trato indeseables (intimidación, acoso sexual, discriminación) y la mala conducta en la vida privada se informan e investigan mucho más a menudo que en otros países.

Segunda: El concepto de integridad es extenso. Los servidores públicos deben pensar en términos más amplios que en otros países sobre la calidad ética de sus acciones, también dedicando atención a los conflictos de interés, modales, abusos de poder y la relación entre el personal y público.

Tercera: Atención al sistema y el largo plazo. No solo remover las manzanas podridas, sino también considerar el contexto y la cultura que favorece que las cosas puedan salir mal, y pensar en las medidas estructurales que pueden prevenir repeticiones de incidentes.

Cuarta: La integridad va más allá del cumplimiento. No se trata solo de controlar las violaciones, sino que también son cruciales los valores que importan a los políticos y funcionarios públicos, la misión e importancia que se da al trabajo, la ética profesional y el orgullo del trabajo bien hecho.

Quinta: La preocupación por el impacto de las políticas y la eficacia de los instrumentos. Así, se han realizado estudios de evaluación del marco nacional, de la calidad de las investigaciones sobre integridad, del sistema para reportar abusos, de instrumentos específicos como los cursos de capacitación; se han hecho análisis de riesgo con respecto a la pregunta de dónde pueden surgir nuevos riesgos de integridad (a través de cambios tales como la globalización, descentralización, etc. Finalmente, han existido debates extensos y detallados en el Parlamento sobre esta materia.

Sexta: La interacción virtuosa entre investigación y políticas de integridad. En el modelo holandés es muy importante el fomento de la investigación científica sobre integridad y corrupción y la aplicación de los resultados a la mejora de la política.

FUENTE: Huberts y Hoekstra, 2016.

6.2. LOS MARCOS DE INTEGRIDAD

A continuación, desde un enfoque mixto, se va a proceder a exponer el modelo general y después a ir analizando cada uno de los componentes esenciales de un marco de integridad y generando criterios sobre cómo desarrollarlos e implementarlos en nuestras organizaciones. No hay que olvidar que cada instrumento forma parte de un proceso colectivo que requiere que todos sus componentes estén presentes en el subsistema y que todos ellos contribuyan a que las distintas fases del proceso se implementen. Finalmente, debe existir un órgano o diversos órganos que aseguren que el subsistema de integridad se ejecuta, se adapta a los cambios y se evalúa.

El modelo de la OCDE de marcos de integridad (*integrity frameworks*) tiene un enfoque organizacional. La razón fundamental de este enfoque es que la implantación real de las medidas e instrumentos de integridad se realiza en cada organización, no en el abstracto sistema. Por ello, la OCDE (Maesschalck y Bertok, 2009) ha diseñado un marco que debería ser asumido por todas las organizaciones públicas de un país e implantado de forma coordinada y sistémica. Un marco de integridad implica una gestión de la integridad del marco y una integridad del contexto. La gestión de la integridad del marco de una organización se refiere al conjunto de instrumentos que fomentan la integridad, tomando en consideración su interdependencia, así como al conjunto de procesos y órganos que los implantan y actualizan. La integridad del contexto de una organización se refiere al conjunto de los factores, distintos de los propios de la gestión de la integridad, que pueden tener un impacto sobre la integridad de los servidores públicos de la organización. El

contexto es interno y externo a la organización, sobre el contexto externo no hay un control por parte de la organización, pero debe ser considerado.

Este marco de integridad implica la capacidad de incluir en el sistema organizativo todos los componentes esenciales del subsistema de integridad y, además, conectar el resto de subsistemas con el de integridad, de manera que la promoción de la ética sea parte de toda la actividad de la organización sin que los diferentes subsistemas se desvíen de sus objetivos específicos. Se trata de fomentar una gestión ética en la organización y hacerlo de forma holística e integrada. La Gestión Ética en la entidad pública implica entender la organización como un sistema que internamente está integrado por subsistemas, que como un todo interactúa con otros sistemas dentro de su entorno inmediato, y que dirige sus acciones hacia la implementación de los principios y valores éticos, con el consiguiente mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la generación de confianza en todos los públicos con los que se relaciona.

En la Tabla 3.2 se puede comprobar que entre los elementos esenciales de un marco de integridad se encuentran, como instrumentos clave, los códigos éticos, las evaluaciones de riesgos de integridad, la formación en ética a los servidores públicos de la organización, el establecimiento de un sistema de consultas para problemas o dilemas éticos de los empleados (comités de ética), sistemas de denuncias de casos de corrupción, fraude, abuso o ineficiencias (con sistemas de protección a los denunciantes), sistemas de gestión de los conflictos de interés e incompatibilidades, normas de transparencia, sistemas de detección e investigación de conductas antiproductivas, administración de encuestas de clima ético entre los empleados. Por otra parte, en el área de procesos es importante que todos los elementos del proceso de promoción de la integridad sean considerados y adecuadamente gestionados. Así, hay que determinar y definir integridad, para lo cual los códigos éticos cumplen una labor esencial. Pero también hay que guiar hacia la integridad, lo cual exige la presencia de programas de formación en ética y el establecimiento de sistemas de asesoramiento y apoyo para los empleados públicos. Tampoco puede obviarse la labor de control, que exige generar sistemas de detección e investigación de conductas presuntamente contrarias a los códigos éticos y a las normas de incompatibilidades y conflictos de interés, para abrir, en su caso, los procedimientos correspondientes. Todo ello nos lleva a la ineludible necesidad de sancionar e imponer medidas represivas contra los incumplimientos, de forma que se eviten impunidades y se marquen las líneas rojas que ningún servidor público debe traspasar. Ello exige que las normas generales, los propios códigos y las normas de conflictos de interés establezcan los procedimientos en caso de incumplimiento y las sanciones. Finalmente, es necesario evaluar el éxito o fracaso en las medidas adoptadas, para lo cual, las encuestas de clima ético, además de otros instrumentos propios de la evaluación, son necesarios. Todos estos procesos requieren, para su seguimiento e implantación, de órganos competentes, suficientemente autónomos y protegidos de las decisiones partidistas. Pueden ser Comités de ética, agentes responsables de la integridad, oficinas de ética… lo importante es que su personal sea seleccionado con criterios de mérito y competencia y que dispongan de medios suficientes para desarrollar su trabajo, además de gozar de una independencia suficiente para garantizar su imparcialidad.

TABLA 3.2

Marco de integridad organizacional de la OCDE

MARCO DE INTEGRIDAD OCDE							
Gestión del marco de integridad						*Contexto de integridad*	
Esenciales			*Complementarios*			Interno	Externo
Instrumentos	Procesos	Estructuras	Instrumentos	Procesos	Estructuras	Clima laboral.	Partidos políticos, Parlamento, Sistema judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Policía, Fiscalía, Medios de comunicación, otros gobiernos, instituciones internacionales, sector privado, etc…
Códigos, evaluaciones de riesgos, formación, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, normas de transparencia, inspecciones internas, política de denuncias, encuestas de clima ético, etc.	Determinar y definir integridad, guiar hacia la integridad, controlar, sancionar, imponer y evaluar.	Responsables de la gestión de la integridad. Comités u oficinas de ética, inspectores internos…	Evaluación del sistema de RR.HH. Procedimientos de contratación. Gestión Presupuestaria. Gestión de la calidad. Control interno y externo.	Procesos y medidas implantadas. Qué ha pasado. Quién evalúa. Cómo evaluar. Cómo asegurar impacto.	Gestores de RR.HH. Interventores, etc.		

FUENTE: OCDE 2009 y elaboración propia.

Junto a los elementos esenciales, hay elementos complementarios que coadyuvan al éxito del marco de integridad, aunque sus finalidades exceden el mismo. Así, una política de recursos humanos adecuada es esencial para evitar oportunidades e incentivos a la corrupción. Por una parte, a través de políticas de atracción, selección, evaluación, carrera y disciplina adecuadas, que permitan evitar la llegada y/o permanencia en la Administración de personas con bajo nivel de desarrollo moral. Por otra, con políticas de liderazgo basado en el ejemplo y un riguroso control del comportamiento de los directivos públicos. Cuando las políticas de recursos humanos permiten la percepción de inequidad, o quiebran el contrato psicológico entre empleados y organización los resultados pueden ser muy negativos.

De acuerdo con la literatura sobre *contrato psicológico*, existen distintas fases en la generación del mismo (Rousseau, 2001). En la primera fase, las reglas y valores sociales indican lo que cabe esperar de un empleo (en este caso, en el sector público). En la segunda fase, se especifican las promesas y expectativas para un trabajo concreto, mediante el reclutamiento y selección. En la tercera fase se clarifican y concretan las promesas mediante la socialización. Finalmente, se van cumpliendo, o no, las promesas en la relación de trabajo. Es cierto que la ruptura de este contrato psicológico produce efectos diferentes en función de variables independientes diferentes; así, depende de valores sociales, del entorno económico, de los valores organizacionales, o de características personales, como la personalidad o la estrategia de carrera, etc. En todo caso, el grado de cumplimiento o incumplimiento de las promesas y compromisos entre trabajador y empresa «tiene importantes repercusiones sobre las actitudes, respuestas emocionales y comportamientos de cada una de las partes» (Peiró y Ramos, 2012, 13).

En concreto, se han identificado cinco respuestas potenciales a la violación del contrato: queja, silencio, retirada, destrucción y salida. También, se han detectado efectos negativos sobre la salud laboral y el estrés, así como sobre el absentismo y el bienestar psicológico. Pues bien, en un estudio sobre el sector educativo en cinco países europeos se ha podido demostrar, de forma rigurosa, que la ruptura del contrato psicológico afecta negativamente a la implicación en el trabajo, a la satisfacción laboral y a la salud en general, sin que el hecho de trabajar en el sector público reduzca los efectos negativos, antes al contrario, las respuestas negativas a la ruptura son más fuertes en el sector público que en el privado (Peiró y Ramos, 2012, 13 y ss.). En suma, que la ruptura del contrato psicológico, en la medida que existe, es un riesgo para el desarrollo de conductas antiproductivas en el sector público y, de todas ellas, la más peligrosa es la corrupción.

También son importantes las normas de contratación pública, las normas de planificación y presupuestarias, los sistemas de control interno y externo, o los modelos de gestión de calidad con sus indicadores y controles propios. Todos ellos ayudan a que los instrumentos específicos de integridad funcionen adecuadamente. En todo caso, estos elementos complementarios deben ser evaluados para comprobar su impacto sobre la integridad y la prevención de corrupción, generando procesos de monitoreo que den inputs apropiados al sistema de integridad *strictu sensu*. Finalmente, solo con los órganos adecuados estos instrumentos complementarios podrán cumplir su papel esencial y el complementario. Unos órganos de gestión de recursos humanos y de contratación técnicamente competentes y protegidos de las presiones políticas, o unas oficinas presupuestarias con el rigor y la capacidad adecuada son imprescindibles.

Para completar el cuadro, no podemos obviar, como dijimos antes, que el contexto en el que se sitúa la organización también es importante. El *contexto interno* se refiere al contexto dentro de la organización. Es decir, todos aquellos actores y factores que pueden afectar a la integridad de los miembros de la organización, pero que no forman parte del aparato de la gestión de la integridad como, por ejemplo, la percepción que los miembros de la organización tengan de la equidad con la que funcione internamente la organización, su nivel de motivación, su percepción de la organización. De este modo, en organizaciones donde los trabajadores tengan una percepción negativa sobre la equidad del sistema o sobre la información existente, o sobre la retribución por el esfuerzo aportado, tendrán una mayor probabilidad de que su comportamiento se aleje de las exigencias de la integridad. Por ejemplo, cierta forma de organizarse puede favorecer la irresponsabilidad o la mentira. Si, además, frente a ello, la organización no responde, se manda un mensaje claro a los empleados: la mentira es recompensada (Sánchez Fernández, 2011). De acuerdo con Velásquez (Velásquez, 2003) los tipos de clima laboral son cuatro:

— *Autoritario–sistema I*:
  Es aquel en donde la dirección no confía en sus empleados, la mayor parte de las decisiones se toman en la cima de la organización, los empleados perciben y trabajan en una atmósfera de temor, las interacciones entre los superiores y los subordinados se establece con base en el miedo y la comunicación solo existe en forma de instrucciones.
— *Autoritario paternalista–sistema II*:
  Existe cierta confianza entre la dirección y los subordinados; aunque las decisiones se toman en la cima, algunas veces se decide en los niveles inferiores, y los castigos

y las recompensas son los métodos más usados para motivar a los empleados. En este tipo de clima la dirección juega con las necesidades sociales de los empleados, pero da la impresión de que trabajan en un ambiente estable y estructurado.

— *Consultivo–sistema III*:
La dirección tiene confianza en sus empleados, las decisiones se toman en la cima, pero los subordinados pueden hacerlo también en los niveles más bajos; para motivar a los empleados se usan las recompensas y los castigos ocasionales, pero también se satisfacen las necesidades de prestigio y de estima y existe la interacción por ambas partes. Se percibe un ambiente dinámico y la administración se basa en objetivos por alcanzar.

— *Participativo–sistema IV*:
Se obtiene participación en grupo, existe plena confianza en los empleados por parte de la dirección, la toma de decisiones se da en todos los niveles de la organización, la comunicación está presente de forma ascendente, descendente y lateral, la forma de motivar es la participación, el establecimiento de objetivos y el mejoramiento de los métodos de trabajo. Los empleados y la dirección forman un equipo para lograr los objetivos establecidos por medio de la planeación estratégica.

Pues bien, el sistema participativo, aquél donde la comunicación es alta y el *empowerment* de los empleados es prioritario, suele ser el que genera un clima ético más desarrollado en el nivel organizativo. El clima laboral de las organizaciones es, en consecuencia, un factor que conviene conocer y controlar.

Por otra parte, es necesario conocer el *contexto externo* de los actores y factores del medio ambiente más amplio del sector público en general y que están más allá del ámbito de control de la organización, pero que pueden tener un impacto importante sobre la gestión de integridad y sobre la propia integridad de sus miembros. Algunos ejemplos son las leyes y las prácticas sobre la financiación de los partidos y las elecciones, la regulación de las actividades de *lobbying*, la implicación de algunos sectores externos interesados (ciudadanos, empresas, medios de comunicación, etc.) en el desarrollo de las medidas de fomento de la integridad, etc. Los actores clave en este caso son los típicos de los sistemas nacionales y locales (véase en el último capítulo) de integridad.

Por tanto, un primer enfoque para reducir la corrupción y fomentar la integridad en la administración es crear un sistema que exija a todas las organizaciones públicas el tener su propio marco de integridad organizacional; solo dentro de un marco institucional que impida y disuada de corromperse es posible que no proliferen los casos de corrupción en un país.

No existe mucha investigación sobre qué factores influyen o no en el éxito de los marcos de integridad. Se sabe que los marcos suponen un avance importante en la comprensión de cómo estructurar políticas de integridad, pero existe poca investigación sobre la operatividad real de los marcos. Establecido el marco o sistema de gestión de la integridad (SGI), la siguiente fase de análisis es la de qué variables harían que los empleados cumplieran las normas y cuáles favorecerían lo contrario. Como ya indicamos, un aspecto fundamental para asegurar el cumplimiento de las normas es que los instrumentos legales y los programas formales vayan acompañados de procedimientos eficaces y seguros, gestionados por órganos competentes y protegidos de toda perturbación en la ejecución de su tarea. En todo caso, no se puede obviar, como ya indicamos, que existe un contexto interno y externo que puede afectar al cumplimiento de

las normas y factores individuales relacionados con el desarrollo moral de los sujetos que no son fácilmente identificables. De acuerdo con la literatura criminológica (Wikström, 2004), la toma de decisiones individual frente a los dilemas morales es el resultado de la interacción entre las características individuales, por una parte, y rasgos esenciales del espacio donde se toma la decisión por parte del sujeto. En cuanto a las características individuales, o factores internos clave, nos encontraríamos los valores morales de la persona, las emociones del momento, la impulsividad o la habilidad para diferir la gratificación. Ciertamente, la capacidad para controlar esas variables mediante el marco de integridad es baja, aunque el desarrollo de cursos de formación o el *coaching* puede mejorar capacidades para la toma de decisiones éticas. También es cierto que en ciertas profesiones dentro de la Administración existen controles de gran rigor sobre la personalidad de los empleados (por ejemplo, en la policía o en los servicios de inteligencia) y en esos casos se presume que los controles reducirán los riesgos vinculados a la personalidad y bajo desarrollo moral de los sujetos.

En cuanto al espacio, Wikström se refiere a aquella parte del entorno (todo lo que es externo al individuo) a la que el individuo está expuesto directamente y frente a la que reacciona (Wikström 2004, 18). El espacio difiere, a nuestros efectos, en función de hasta qué punto «crea oportunidad, causa fricción y proporciona control» (Wikström, 2004, 19-20). Dicho todo esto, parece claro que un sistema de integridad (SI) bien diseñado puede reducir oportunidades de toma de decisiones no éticas (por ejemplo, estableciendo la rotación de funciones en el área de contratación, o prohibiendo que los empleados pasen a trabajar con empresas a las que regularon o contrataron en dos o tres años tras el cese), también puede reducir fricciones dentro de la organización (por ejemplo, desarrollando políticas de personal equitativas y fomentando un liderazgo ejemplar por valores) y, finalmente, puede incrementar la posibilidad de que las conductas inapropiadas sean detectadas y sancionadas con los sistemas de control correspondientes. La suma de instrumentos, procesos y órganos que reducen oportunidades y fricciones y refuerzan los controles dará lugar a que las conductas no éticas se reduzcan en la organización. En todo caso, es muy importante no olvidar el papel extraordinariamente importante de los directivos en estos sistemas, pues si ellos no dan ejemplo, no solo generan fricciones y oportunidades para la conducta inapropiada, sino que también deterioran el sistema de controles.

Resumiendo, una vez establecido un subsistema de integridad suficientemente equilibrado normativa y axiológicamente, con sus instrumentos, procesos y estructuras, es necesario considerar que, para conseguir disminuir las conductas inmorales y fortalecer la toma de decisiones éticamente rigurosa, es esencial que el sujeto se encuentre con bajas oportunidades de actuación inmoral y altas de elección moral, con baja fricción y ausencia de innecesarias tensiones organizativas, y con sistemas de control tan potentes que hagan que las posibles conductas inmorales ni siquiera sean percibidas. Finalmente, los componentes individuales son también importantes, por ello, una selección y continua evaluación, adecuadamente implementadas, deben tratar de evitar que personas de bajo desarrollo moral entren en las organizaciones públicas y, en caso de entrar, que continúen en las mismas si no progresan éticamente.

7. LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO

A partir de ahora (ver Tabla 3.3), el camino a seguir va a ser el de ir definiendo las fases del proceso y, en relación con cada una ir situando los distintos instrumentos. Finalmente analizaremos la estructura idónea de gestión del marco en sus componentes esenciales. Sobre los componentes complementarios se generarán tras toda esta fase un conjunto de sugerencias.

TABLA 3.3

Componentes del marco organizacional de integridad

ESENCIALES		
Instrumentos	*Proceso*	*Estructura*
Códigos, encuestas de diagnóstico, formación, consultas de ética, evaluaciones de riesgos, política de denuncias, prácticas de gobierno abierto, gestión de los conflictos de interés, inspecciones internas, auditoría y evaluación.	Determinar y definir la integridad. Guiar hacia la integridad. Controlar. Sancionar e imponer. Evaluar.	Responsable de la gestión de la integridad. Comité de ética.

FUENTE: OCDE 2009 y elaboración propia.

7.1. FASES PROCEDIMENTALES E INSTRUMENTOS

7.1.1. Fase 1. Determinar y definir la integridad

El primer paso en la construcción del marco de integridad de cada organización consiste en determinar y definir qué entendemos por integridad. Para ello, es necesario definir un deber ser y, a partir del análisis, diagnosticar cómo se encuentra nuestra organización con relación al mismo. Por ello, los instrumentos esenciales que hay que incorporar a esta fase son dos, los códigos éticos y las encuestas de diagnóstico del clima ético.

A. Códigos éticos

Como dijimos previamente, la definición de valores que deben guiar a los servidores públicos es muy importante, pero los valores pueden entrar en conflicto. Ante estos conflictos, la respuesta no puede ser universal y permanente, por el contrario, es individual y contingente; y fruto, en última instancia, del ejercicio de la virtud aristotélica de la prudencia, o capacidad de conectar los principios generales con la realidad concreta. A efectos de facilitar dicha labor de elección surgen los denominados códigos de conducta.

También surgen para informar a los empleados públicos de lo que pueden o no pueden hacer. A tal efecto, es sorprendente conocer que una gran parte de las irregularidades que cometen algunos administradores públicos es fruto de la ignorancia y no de la mala fe. En el Servicio Nacional de Sanidad británico, tras una encuesta a 2.600 miembros de juntas, se descubrió que casi la mitad de éstos creían que era posible firmar contratos antes de tener una autorización (49 %), o que era correcto infringir reglas si era en interés del servicio (46 %) (INAP, *Informe Nolan*, 1996).

Por todo ello, la elaboración de códigos de conducta adecuados para los funcionarios es una corriente cada vez más generalizada; así, Australia, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido, Estados Unidos y Holanda han establecido —a nivel estatal, regional y local —, o renovado recientemente códigos de conducta para sus empleados públicos. En América Latina la expansión de códigos de conducta en las diferentes administraciones también es un fenómeno imparable. No obstante, los códigos también pueden crear algunos problemas. Por ejemplo, pueden dar la impresión de que contienen todas las normas y que todo lo que no esté prohibido es admisible. A veces, pueden simplificar en exceso las situaciones y, finalmente, crear la impresión de que una vez reguladas ciertas conductas y establecidos los estándares de conducta este hecho queda definido por siempre, cuando la realidad social constantemente evoluciona y los estándares no pueden quedar al margen del cambio social. Los códigos generan estándares que son fruto de la autorregulación y que implican reglas generales que sirven para guiar la acción, pero no pueden ser una compilación completa de todas las posibles actividades prohibidas o exigidas a los empleados públicos. Además, independientemente de que incorporen algunos mecanismos de detección y sanción, y de que se relacionen y confluyan con normas disciplinarias, deben mantenerse separados de los sistemas disciplinarios; la razón fundamental es que la no observación de algunos estándares no tiene por qué conllevar una infracción disciplinaria, aunque toda sanción disciplinaria sí deba tener una referencia en los códigos éticos en tanto que bases axiológicas que deben guiar la conducta de los servidores públicos y espacio de definición de criterios conformadores del marco disciplinario.

En relación con los códigos éticos, el primer debate que se plantea es el de si debe existir un Código ético general y, en su caso, algunas adaptaciones específicas para organizaciones con especificidades profundas, o si deben existir tan solo códigos por instituciones, con algún criterio general común. El otro debate es el de si los códigos deben ser de mínimos, expresando principios y valores fundamentales, o si deben ser códigos extensos, intentando dar respuesta a los dilemas esenciales del entorno profesional correspondiente. El tercer debate es el de si se distingue un código para políticos electos y altos cargos de un código para empleados públicos profesionales. Las respuestas, como veremos, son diferentes frente a los tres debates.

Con relación al primer debate, las experiencias comparadas en la materia son muy diversas, pero parece extenderse la idea de que un código colectivo es perfectamente compatible con códigos por agencia, como se hace en Australia y Nueva Zelanda. Los códigos generales tienden a incluir una declaración de valores globales y genéricos públicos y posteriormente declaraciones de desarrollo sobre cada uno de los valores (OCDE, 1997). La Asociación Americana de Administración Pública (ASPA) elaboró un Código basado en cinco principios: el servicio a los intereses generales, el respeto a la Constitución y las leyes, la integridad personal, la promoción de organizaciones éticas y el esfuerzo por la excelencia profesional. Por ejemplo, como desarrollo del principio de

promoción de organizaciones éticas se definió en qué consiste tal valor y se establecieron siete normas de desarrollo. Tal valor implica que «los empleados públicos deben reforzar los elementos estructurales de las organizaciones que favorezcan la eficacia, eficiencia, responsabilidad y rendición de cuentas». Entre las normas de desarrollo destacan: 1. Subordinar la lealtad institucional al bien público. 2. Proporcionar a los miembros de la organización medios administrativos y procedimentales para disentir, protegiéndolos contra la represalia. 3. Animar a las organizaciones a adoptar, distribuir, y revisar un código de ética, y luchar por que sea un documento vivo. Por su parte, el *Internal Revenue Service* (IRS) estadounidense tiene su propio código de conducta, adaptado a sus peculiares objetivos e intereses.

El *Civil Service Code* británico establece 13 grandes principios de conducta para los funcionarios. De entre ellos, son de destacar los puntos 11 y 12, que establecen la posibilidad de que los funcionarios, si consideran que un ministro o un funcionario superior les exige algo inapropiado, o si observan mala gestión en su departamento, o por razones de conciencia, puedan apelar a un órgano independiente —*Civil Service Commissioners* —, que estudia su caso en el supuesto de que en su departamento no obtengan la respuesta adecuada. El punto 13 establece que los funcionarios británicos no pueden buscar el fracaso de las políticas, decisiones o acciones del Gobierno, ya declinando colaborar ya absteniéndose de tomar acciones en el marco de la decisión ministerial. Pero junto a este código general existen códigos por agencia, como el de la *H.M Customs and Excise*, o código de los aduaneros británicos. Código también muy desarrollado, con más de 100 páginas y numerosos apéndices. En él se incorporan tres conjuntos de datos, lo que se espera de cada empleado, lo que debe hacer y los principios que deben guiar los supuestos no plenamente incorporados al texto. También establece una parte especial sobre el papel de los directivos en esta materia. Como ejemplo del grado de detalle con el que trabajan estos códigos, en su sección cuarta, se establece que los beneficios que pudiere obtener un empleado de la agencia por los múltiples viajes en avión que realice en el ejercicio de su cargo —puntos de *frequent flyer*—, no pueden usarse para beneficio propio, pues ello significaría la contravención del principio de que los funcionarios no se pueden beneficiar privadamente como resultado del ejercicio de sus obligaciones oficiales

En América Latina, el modelo chileno se caracteriza por la generación de códigos éticos por organización sin que un código general defina el sistema. Sin embargo, el modelo colombiano actual se basa en generar un código general y, posteriormente, permitir adaptaciones. En México también existe un código ético general básico, con un muy detallado sistema de instrucciones de integridad anexo y, posteriormente, sí se demanda que exista un Comité de Ética y prevención de los conflictos de interés en cada organización, el cual deberá elaborar un Código de Conducta para los miembros de la organización correspondiente.

El segundo debate gira en torno al valor normativo y disciplinario del Código, frente a su valor meramente orientador. Nuevamente, en un rastreo comparativo encontramos ejemplos de los dos tipos, códigos puramente orientativos y códigos cuyo incumplimiento implica sanción. Un ejemplo de código con obligaciones jurídicas es el del Departamento Fiscal del Estado de Massachusetts, el cual establece que «los empleados cuya conducta no se ajuste a las normas y líneas contenidas en el código pueden verse sujetos a una acción disciplinaria que puede llegar incluso al despido». Al tiempo, establece que «todo empleado debe conocer el Código de Conducta y las normas contenidas; debe solicitar información de su autoridad... en caso de duda o mala interpretación sobre su aplicación».

En Noruega, sin embargo, las normas de conducta tienen carácter voluntario para cada agencia y son de naturaleza orientativa. También son voluntarias las normas contenidas en la *Guía sobre Ética Profesional para la Profesión Contable*, un destacado ejemplo de normas profesionales internacionales que afectan a contables, inspectores e interventores públicos. Tal vez, como indicamos previamente, un criterio integrador de ambas opciones fuera lo mejor.

En América Latina, tanto México como Colombia han optado por códigos generales y poco extensos, muy centrados en definir principios y valores. Esencialmente porque separan la fase regulatoria, con las normas disciplinarias y de responsabilidad correspondientes, del código y su carácter más valorativo y sugerente que restringente. No obstante, el modelo mexicano une al Código ético todo un conjunto de reglas de integridad que gran minuciosidad y que en su conjunto nos acercan más a modelos regulatorios que a modelos basados en valores. Además de estas reglas, el modelo mexicano tiene una Ley de responsabilidad con 229 artículos que prácticamente no deja casi nada fuera de su vocación de regulación omnicomprensiva. Finalmente, en Chile, cada organización pública define su código, un código que tiende a ser extenso, con regulación detallada de obligaciones y con ejemplos de cómo interpretar las reglas, con definición del sistema de consultas y denuncias y de las sanciones.

Ejemplos:

Colombia

El Gobierno colombiano, desde 2015, liderado por la Función Pública, y siguiendo recomendaciones de la OCDE, tomó la decisión de revisar y reestructurar la Política de Integridad Institucional de las entidades públicas como una estrategia para asumir los retos que le presenta la coyuntura del país a las entidades estatales, específicamente a los servidores públicos. Para ello, realizó un diagnóstico de sus códigos éticos, entre otros análisis; los siguientes son los principales hallazgos de dicho diagnóstico:

- El componente de ética del MECI tuvo resultados contraproducentes. Si bien la construcción de los códigos se definió como una obligación para las entidades, no se definieron condiciones específicas para los mismos.
- Por consecuencia, se construyó una gran diversidad de códigos con valores y principios diversos. No existe ningún tipo de homogeneidad entre ellos.
- Los códigos, en muchos casos, fueron redactados por consultores a puerta cerrada, pasando por alto la importancia de la participación de los servidores y la ciudadanía en su formulación.
- La mayoría de los servidores públicos no conocen el código de su entidad.
- Los códigos se caracterizan por ser muy largos y, algunas veces, muy complejos en su lenguaje.

Adicionalmente, la encuesta de desarrollo institucional, resultados del año 2016, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, que mide la percepción de los servidores públicos del país en torno a diferentes temáticas, encontró que el 42 % de los servidores consideran que la ausencia de valores éticos es el factor que más influencia puede tener para que se presenten prácticas irregulares en la Administración pública, seguido por opciones de respuesta con porcentajes considerablemente más bajos (bajos salarios con el 13,6 % de las respuestas, y falta de control administrativo con el 12,3 %).

Parece claro que los códigos de ética, como están definidos por el MECI, no cumplen a cabalidad su propósito y que, por el contrario, existe un gran desconocimiento de los servidores públicos frente a los mismos.

Todo lo anterior evidencia la necesidad de construir un nuevo marco de integridad para las entidades públicas, con un «código general» o «código tipo» que establezca mínimos de integridad homogéneos para todos los servidores públicos del país, convirtiéndose así, en una guía de comportamiento en el servicio público. Un código que a la vez sea una herramienta de cambio cultural que incite a nuevos tipos de reflexiones, actitudes y comportamientos. En suma, se busca dar una herramienta para sortear situaciones de dilema moral, así el código habla solo de situaciones dentro de la legalidad; pues para las

acciones y situaciones que están en el marco de la ilegalidad existen todo tipo de instrumentos normativos. No es, entonces, competencia de este tipo de códigos.

Lo que se busca con este Código de tipo general es brindar una base de integridad para todos los servidores, pero no desconocer las particularidades y autonomía de cada entidad pública para definir lo que prima o debe primar en sus servidores, se buscaron estrategias que permitieran a las entidades apropiarse del Código y adaptarlo a sus necesidades. Para esto se decidió que cada entidad podría adicionar principios de acción a los 5 valores establecidos en el código general, y se dejaría abierta la posibilidad de, si las entidades lo consideraran necesario, elegir dos valores más, de forma participativa.

Los cinco valores seleccionados de forma participativa como guías esenciales de la conducta de los servidores públicos fueron: honestidad, respeto, compromiso, diligencia y justicia. Para cada uno de ellos se estableció una definición y unos ejemplos de lo que se debe hacer y no se debe hacer con relación al valor correspondiente.

Muy peculiar del modelo colombiano es favorecer códigos éticos por *sectores de actividad*; por ejemplo, se considera que el sector de contrataciones, control interno, financiero, talento humano o gestores públicos deberían tener sus propias reglas específicas transversales, trabajen donde trabajen.

FUENTE: Función Pública de Colombia (2018). Código de Integridad: antecedentes, construcción y propuestas para su implementación. Bogotá: Secretaría de la Función Pública.

México

El modelo mexicano de integridad parte de una Ley General de responsabilidad bastante extensa y exhaustiva que marca los límites a la acción pública de forma clara. Para empezar, su artículo 7 determina y define la integridad: Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.
II. Conducirse con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscar o aceptar compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización.
III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.
IV. Dar a las personas en general el mismo trato, por lo que no concederán privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permitirán que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.
V. Actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades.
VI. Administrar los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sujetándose a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.
VII. Promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en la Constitución.
VIII. Corresponder a la confianza que la sociedad les ha conferido; tendrán una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y preservarán el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general.
IX. Evitar y dar cuenta de los intereses que puedan entrar en conflicto con el desempeño responsable y objetivo de sus facultades y obligaciones, y
X. Abstenerse de realizar cualquier trato o promesa privada que comprometa al Estado mexicano.

Aunque la ley se centra en la regulación de la responsabilidad, con todo su sistema de infracciones, procedimientos, sanciones y controles, también establece un Título Segundo dedicado a la prevención y rendición de cuentas. No obstante ello, el Acuerdo de 20 de agosto de 2015, es quien regula hoy en día el marco preventivo y promotor de la integridad en la Administración mexicana. De acuerdo con la citada

norma se establece el Código ético de los servidores públicos federales, el cual tiene unos principios y unos valores.

Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal

I. Principios constitucionales que todo servidor público debe observar en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o función:

1. *Legalidad*. Los servidores públicos hacen solo aquello que las normas expresamente les confieren y en todo momento someten su actuación a las facultades que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas atribuyen a su empleo, cargo, o comisión, por lo que conocen y cumplen las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones.
2. *Honradez*. Los servidores públicos se conducen con rectitud sin utilizar su empleo, cargo o comisión para obtener o pretender obtener algún beneficio, provecho o ventaja personal o a favor de terceros, ni buscan o aceptan compensaciones, prestaciones, dádivas, obsequios o regalos de cualquier persona u organización, debido a que están conscientes que ello compromete sus funciones y que el ejercicio de cualquier cargo público implica un alto sentido de austeridad y vocación de servicio.
3. *Lealtad*. Los servidores públicos corresponden a la confianza que el Estado les ha conferido; tienen una vocación absoluta de servicio a la sociedad, y satisfacen el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población.
4. *Imparcialidad*. Los servidores públicos dan a los ciudadanos y a la población en general el mismo trato, no conceden privilegios o preferencias a organizaciones o personas, ni permiten que influencias, intereses o prejuicios indebidos afecten su compromiso para tomar decisiones o ejercer sus funciones de manera objetiva.
5. *Eficiencia.* Los servidores públicos actúan conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, procurando en todo momento un mejor desempeño de sus funciones a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades y mediante el uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier ostentación y discrecionalidad indebida en su aplicación.

II. Valores que todo servidor público debe anteponer en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o funciones:

1. *Interés público*. Los servidores públicos actúan buscando en todo momento la máxima atención de las necesidades y demandas de la sociedad por encima de intereses y beneficios particulares, ajenos a la satisfacción colectiva.
2. *Respeto*. Los servidores públicos se conducen con austeridad y sin ostentación, y otorgan un trato digno y cordial a las personas en general y a sus compañeros de trabajo, superiores y subordinados, considerando sus derechos, de tal manera que propician el diálogo cortés y la aplicación armónica de instrumentos que conduzcan al entendimiento, a través de la eficacia y el interés público.
3. *Respeto a los Derechos Humanos*. Los servidores públicos respetan los derechos humanos, y en el ámbito de sus competencias y atribuciones, los garantizan, promueven y protegen de conformidad con los Principios *de: Universalidad* que establece que los derechos humanos corresponden a toda persona por el simple hecho de serlo; *de Interdependencia* que implica que los derechos humanos se encuentran vinculados íntimamente entre sí; *de Indivisibilidad* que refiere que los derechos humanos conforman una totalidad de tal forma que son complementarios e inseparables, *y de Progresividad* que prevé que los derechos humanos están en constante evolución y bajo ninguna circunstancia se justifica un retroceso en su protección.
4. *Igualdad y no discriminación*. Los servidores públicos prestan sus servicios a todas las personas sin distinción, exclusión, restricción, o preferencia basada en el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o en cualquier otro motivo.
5. *Equidad de género*. Los servidores públicos, en el ámbito de sus competencias y atribuciones, garantizan que tanto mujeres como hombres accedan con las mismas condiciones, posibilidades y oportunidades a los bienes y servicios públicos; a los programas y beneficios institucionales, y a los empleos, cargos y comisiones gubernamentales.
6. *Entorno cultural y ecológico*. Los servidores públicos en el desarrollo de sus actividades evitan la afectación del patrimonio cultural de cualquier nación y de los ecosistemas del planeta; asumen una

férrea voluntad de respeto, defensa y preservación de la cultura y del medio ambiente, y en el ejercicio de sus funciones y conforme a sus atribuciones, promueven en la sociedad la protección y conservación de la cultura y el medio ambiente, al ser el principal legado para las generaciones futuras.

7. *Integridad*. Los servidores públicos actúan siempre de manera congruente con los principios que se deben observar en el desempeño de un empleo, cargo, comisión o función, convencidos en el compromiso de ajustar su conducta para que impere en su desempeño una ética que responda al interés público y generen certeza plena de su conducta frente a todas las personas con las que se vincule u observen su actuar.
8. *Cooperación*. Los servidores públicos colaboran entre sí y propician el trabajo en equipo para alcanzar los objetivos comunes previstos en los planes y programas gubernamentales, generando así una plena vocación de servicio público en beneficio de la colectividad y confianza de los ciudadanos en sus instituciones.
9. *Liderazgo*. Los servidores públicos son guía, ejemplo y promotores del Código de Ética y las Reglas de Integridad; fomentan y aplican en el desempeño de sus funciones los principios que la Constitución y la ley les impone, así como aquellos valores adicionales que por su importancia son intrínsecos a la función pública.
10. *Transparencia*. Los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones protegen los datos personales que estén bajo su custodia; privilegian el principio de máxima publicidad de la información pública, atendiendo con diligencia los requerimientos de acceso y proporcionando la documentación que generan, obtienen, adquieren, transforman o conservan; y en el ámbito de su competencia, difunden de manera proactiva información gubernamental, como un elemento que genera valor a la sociedad y promueve un gobierno abierto.
11. *Rendición de cuentas*. Los servidores públicos asumen plenamente ante la sociedad y sus autoridades la responsabilidad que deriva del ejercicio de su empleo, cargo o comisión, por lo que informan, explican y justifican sus decisiones y acciones, y se sujetan a un sistema de sanciones, así como a la evaluación y al escrutinio público de sus funciones por parte de la ciudadanía.

Posteriormente, de conformidad con el Acuerdo de 2015, Las dependencias y entidades contarán con *Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés*, que propicien la integridad de los servidores públicos e implementen acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético.

Estos Comités tienen un conjunto de funciones muy extensas e importantes (ni más ni menos 17), entre ellas:

a) Elaborar y aprobar, durante el primer trimestre de cada año, su programa anual de trabajo que contendrá cuando menos: los objetivos, metas y actividades específicas que tenga previsto llevar a cabo, así como enviar una copia del mismo a la Unidad, dentro de los veinte días hábiles siguientes a su aprobación.

b) Vigilar la aplicación y cumplimiento del Código de Ética y las Reglas de Integridad.

c) Participar en la elaboración, revisión y de actualización del Código de Conducta, así como vigilar la aplicación y cumplimiento del mismo.

El Comité deberá considerar en la elaboración del Código de Conducta lo siguiente:

i. El comportamiento ético al que deben sujetarse los servidores públicos en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos corrupción.

ii. Contenido con un lenguaje claro e incluyente.

iii. Armonizar los principios y valores contenidos en el Código de Ética y las Reglas de Integridad.

iv. Introducción, en la que se destaquen aquellos valores que resulten indispensables observar en la dependencia o entidad, por estar directamente vinculados con situaciones específicas que se presentan o pueden presentarse a los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos, comisiones o funciones, considerando el resultado del diagnóstico que en la dependencia o entidad se haya integrado conforme a lo previsto en el artículo 48 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

v. Listado de los valores específicos cuya observancia resulta indispensable en la dependencia o entidad.

vi. Glosario en el que se incluyan vocablos contenidos en el Código de Conducta cuya definición se considere necesaria para la mejor comprensión del referido Código, por estar relacionados con las

funciones, actividades y conductas propias de la dependencia o entidad de que se trate.

FUENTE: Normativa mexicana.

Chile

El 11 de mayo de 2015 el Gobierno de Chile formuló la «Agenda para la Transparencia y la Probidad en los Negocios y la Política», conformada por 14 medidas administrativas y 18 iniciativas legislativas, que adaptó y amplió las medidas propuestas por el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción entregadas al Gobierno ese mismo año. El gobierno solicitó a la Contraloría General de la República que, por intermedio del proyecto «Autoevaluación Participativa y Representativa de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción», propusiera orientaciones y lineamientos generales de utilidad para los servicios públicos en la futura elaboración de sus códigos de ética.

Posteriormente, el 1 de julio de 2015 el Poder Ejecutivo presentó al Congreso Nacional la iniciativa legal de la nueva agenda político-legislativa que «Perfecciona al Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece a la Dirección Nacional del Servicio Civil». En ella, por primera vez se le otorgan atribuciones al Servicio Civil de impartir normas generales para la elaboración de códigos de ética sobre conducta funcionaria, difundir y promover el cumplimiento de normas de probidad administrativa y transparencia.

A la vez existe una agenda internacional relevante para la ética pública, destacando la Resolución de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC); y las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que valoran los códigos de conducta funcionaria y establecen que requieren de un sistema de integridad que considere un proceso de acompañamiento para apoyar su implementación, así como de la participación de funcionarios/as y autoridades para la formulación del código de ética pública correspondiente.

El 10 de marzo de 2016 a través de la circular n.º 3 el Ministerio de Hacienda instruye la elaboración e implementación de los códigos de ética a 256 servicios públicos a nivel central del Estado, planificando su dictación para el mismo año y considerando en su construcción una metodología participativa.

FUENTE: Carrizo Daniell y Francisco Silva (2017): *Chile en la Implementación Transversal de Códigos de Etica pública*: *«Una Metodología Participativa»*. Ponencia para el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid.

Finalmente, es común en Europa distinguir entre los Códigos de Buen Gobierno y los Códigos éticos. A nuestros efectos, los Códigos de Buen Gobierno son disposiciones voluntarias de autorregulación de quienes ejercen el gobierno de las entidades, en las que se establecen los principios, valores y normas de conducta que deben regir la conducta de toda la organización y se explicitan los deberes concretos que asumen los dirigentes de la misma. El mejor ejemplo en un nivel supranacional sería el Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Por su parte, el Código ético está conformado por los principios, valores y normas que, en coherencia con el Código de Buen Gobierno, todo servidor público no directivo de la entidad debe observar en el ejercicio de su función administrativa.

La definición de la misión, la identificación de los valores o principios propios de la organización y la redacción y actualización de los códigos de conducta son algunas de las actividades más importantes para una organización pública. Su objetivo, como ya indicamos, no es solo conseguir una reducción del nivel de corrupción, sino también mejorar la gestión interna y la imagen de la propia organización ante la sociedad. Esta imagen, en el caso de las organizaciones públicas, es precisamente uno de los elementos clave de su éxito y legitimación. Por ello, gestionar esta elaboración es una actividad que debe realizarse con el máximo cuidado y dedicación.

La elaboración de un código de *buen gobierno* de la organización es una actividad que puede no ser necesaria si en el país existe un desarrollo suficiente de los códigos de buen

gobierno a nivel nacional. En todo caso, sería un ejercicio conveniente de reflexión la adaptación de los criterios generales a la organización concreta, por lo que se podría comenzar el proceso de construcción del marco de integridad por la generación de este código de buen gobierno para la organización correspondiente. El código de buen gobierno, por ello, podría basarse en el marco axiológico general y proceder a adaptarlo a la realidad de la organización afectada. En los códigos de buen gobierno se suelen generar obligaciones para políticos electos y dirigentes públicos, dado que se considera que tienen dilemas y obligaciones específicas distintas a las propias de los servidores profesionales.

Para redactar este código de la organización conviene comenzar el proceso con la *sensibilización del comité de dirección* de la organización con el problema. En segundo lugar, se deberá generar una comisión de redacción que, dependiendo del tiempo y energía que la dirección de la institución pueda dedicar a la redacción, puede exigir el apoyo de una consultoría externa a la organización. Esta comisión, tercer paso, podría desarrollar las normas que se entiendan necesarias con relación a cada uno de los valores definidos en cada polo de integridad. Estas normas deben considerar las obligaciones de la organización en sus relaciones con la ciudadanía afectada por sus programas, con sus empleados, con los grupos de interés, con otros poderes y organismos públicos, con sus contratistas y receptores de ayudas. También deberá establecer los deberes y compromisos éticos que afectan al personal directivo de la organización. Una vez elaborado el Código deberá aprobarse formalmente. También deberá difundirse y, finalmente, aplicarse continuamente y evaluarse periódicamente. En todo caso, como hemos indicado, este tipo de código no es muy normal en el entorno latinoamericano.

El código ético en sentido estricto, como antes dijimos, implica un código para todos los servidores públicos del Ejecutivo, excluidos los dirigentes electos y la gerencia. No obstante, en los países latinoamericanos que hemos estudiado el código ético se genera *para todos* los servidores, electos o no, directivos o no, permanentes o temporales. Su proceso de elaboración debe ser, de acuerdo a las mejores experiencias internacionales, un tanto diferente al del código de buen gobierno. El primer paso debe ser la sensibilización de todos los miembros de la organización sobre el papel esencial de la integridad para el cumplimiento de fines organizativos y para dar sentido a la vida profesional. En segundo lugar, este proyecto debe someterse a la participación de los miembros de la organización y de los representantes de los agentes externos más afectados por las actuaciones del ente público, a efectos de que incorporen sus propuestas y adecúen el código a la realidad vivida por las personas afectadas. Tercero, tras el análisis de los principios y valores definidos como marco axiológico, un comité de redacción (con ayuda de una consultoría externa si se estima conveniente) debería proceder a desarrollar una propuesta de Código detallada. Los códigos deben ser prácticos, realizados desde la experiencia de los problemas concretos con los que se enfrenta un empleado público, a ser posible con ejemplos de lo que constituye hacer bien o mal las cosas en el empleo correspondiente. Una vez elaborado el Código deberá aprobarse formalmente. También deberá difundirse y, finalmente, aplicarse continuamente y evaluarse periódicamente.

Los contenidos de los códigos deberían incorporar una clarificación del ámbito subjetivo, de los objetivos a alcanzar, de los principios en que se fundamentan, los valores que se asumen como necesarios y que deben guiar la selección de normas, y, en su caso,

las reglas concretas de conducta. También es preciso que todo Código incorpore un documento de adhesión por parte de todas las personas obligadas. Otro componente esencial en el marco de integridad es el de definir el Comité de ética, con su composición y funciones (el Comité de ética podría ser el mismo que se encargue de la gestión del marco de integridad). Un buen código y, en su conjunto, el sistema de integridad necesita un Comité independiente que apoye su implantación efectiva, necesita información y literatura actualizada que se haga llegar a los afectados, necesita un buen sistema de apoyo y consejo personalizado, suficientemente dotado de personal competente, y, finalmente, un equipo de trabajo y medios de investigación suficientes (Dobel, 1993). Además, una vez elaborado el código, es necesario no olvidar que los códigos abren el camino a unas profundas luchas, y a su utilización partidista o en las guerras de poder internas de las organizaciones, es el llamado «asalto moral» (Dobel, 1993, 162); por ello, antes de publicarlo, conviene dar garantías a todos los implicados de que su introducción no va a dañar a nadie que actúe honestamente y, si se observan reticencias, introducirlo en una unidad piloto en la que los empleados puedan comprobar sus efectos beneficiosos, los cuales deben ser convenientemente publicitados, a efectos de reforzar la adecuada implantación del mismo.

Vinculado al Comité debe establecerse qué se considera incumplimiento y cómo se gestionan los incumplimientos, estableciendo el régimen de remisiones a los órganos competentes para las sanciones, y definiendo qué tipo de sanción puede, en su caso, imponer el Comité. Por todo ello, es preciso regular, además, el sistema de denuncias por incumplimiento y los procedimientos de investigación a seguir. Finalmente, o bien en la norma general o bien en el Código, se debe definir su proceso de adaptación y la evaluación de su funcionamiento.

En suma, los códigos éticos deben ayudar a la reflexión y deben dar guías de conducta e información sobre lo correcto e incorrecto en el desempeño del cargo. Para ello, deben ser prácticos, realizados desde la experiencia de los problemas concretos con los que se enfrenta un empleado público, con ejemplos de lo que constituye hacer bien o mal las cosas en el empleo correspondiente, y, cuando no son normativos, con referencias expresas a las normas jurídicas que regulan lo prohibido y sancionable. Los códigos anglosajones tienden a conectar los estándares privados y públicos de conducta, de forma que se puede considerar mal empleado a quien abusa del alcohol o del juego fuera de horas de oficina, estableciendo la obligación para esta persona de contar sus problemas al superior inmediato, a efectos de que este tome las medidas de control —caso de que el afectado pueda usar fondos públicos— y de apoyo psicológico que requiera el caso. La cultura iberoamericana sobre la materia no acepta bien tales conexiones, por lo que la trasposición automática de códigos provenientes de culturas ajenas podría no ser recomendable.

Concluimos recordando el papel de los Códigos elaborados por organismos internacionales, como la ONU, el Consejo de Europa o el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Estos códigos de ámbito internacional se enfrentan al problema de su difícil exigibilidad, quedando como referentes excesivamente lejanos para los países firmantes de los acuerdos. Sin embargo, son de un gran valor como faros que pueden y deben guiar las estrategias nacionales. Cómo revitalizarlos, adaptarlos y fomentar su comentario y valor es uno de los más complejos tema de debate en este campo.

B. Diagnóstico de clima ético

El clima ético forma parte de los distintos climas laborales de las organizaciones, tiene especial relación con el denominado clima organizativo, pero no es lo mismo. El concepto de clima organizativo es definido por Litwin y Stringer (1966) como «los efectos subjetivos, percibidos, del sistema formal de la organización y del estilo informal de los administradores, y de otros factores ambientales importantes sobre las actitudes, creencias, valores y motivación de las personas que trabajan en una organización dada». Según Dessler (1986), son las percepciones que el individuo tiene de la organización para la cual trabaja, y la opinión que se haya formado de ella en términos de autonomía, estructura, recompensas, consideración, cordialidad, apoyo y apertura. En ambos casos, lo importante es que el clima va vinculado a la forma en la que la organización se estructura y cómo se trata formal e informalmente a las personas en ella. El clima ético no se refiere tanto a la estructura general de la organización, sino al razonamiento ético existente en ella y a la percepción del funcionamiento de las estructuras que promueven la integridad en tal entorno. Victor y Cullen (1987, 51-52) lo definen como las percepciones compartidas en una organización de lo que es éticamente correcto y de cómo los dilemas éticos deben ser resueltos.

Así como las percepciones del clima organizativo permiten a los empleados conocer las conductas y actitudes que son esenciales y que serán premiadas en la organización, el clima ético va más allá y sus percepciones permiten a los empleados conocer qué problemas éticos son los que se afrontan realmente por la organización y qué tipo de criterios morales son usados para hacer frente a esos dilemas, de forma que ellos actúen en consecuencia. Por ello, los climas éticos nos permiten conocer los sistemas normativos que guían la toma de decisiones organizativa y las respuestas del sistema a los dilemas éticos (Victor y Cullen, 1988). Si el sistema normativo está basado en el egoísmo, probablemente numerosos dilemas éticos ni siquiera serán considerados como tales o, si son considerados, los criterios consistentes para afrontarlos se basarán en el interés personal. Esto explica que el clima ético influya muy directamente en las conductas morales de los empleados; por ejemplo, no permitiendo ver cierto dilema moral existente o incentivando conductas fraudulentas si el relativismo permea la toma de decisiones y las respuestas a actuaciones indebidas son inexistentes. Los datos empíricos soportan estas ideas de forma bastante consistente: climas éticos benevolentes incentivan la entrega y climas egoístas desincentivan tal entrega (Cullen, Praveen y Victor, 2003).

De acuerdo con la famosa tipología de Victor y Cullen (1987), el clima ético de una organización puede ser de tres tipos: egoísta, benevolente y basado en principios. Estos tres tipos tienen una relación directa con la famosa tipología de Kohlberg del desarrollo moral. Si recordamos, Kohlberg (1984) establecía tres grandes niveles de desarrollo moral, el preconvencional, el convencional y el postconvencional; el nivel preconvencional está relacionado con un clima ético egoísta, el convencional con un clima ético benevolente y el postconvencional con el basado en principios. Desde otra perspectiva, en el primero dominaría un utilitarismo mal entendido, en el segundo una teoría de la virtud y en el tercero el deontologismo. Así, en una organización que tiene una ética egoísta, los empleados tenderán a actuar de forma coherente con ella y ante un dilema ético optarán por su interés particular en el asunto. Si, por el contrario, el clima ético fuera de principios, entonces los dilemas éticos los resolverían siguiendo los códigos éticos y las normas y leyes reguladoras de los mismos. Un clima benevolente, finalmente, daría lugar a

respuestas basadas en el interés colectivo de los miembros de la organización y de la organización misma (su reputación, por ejemplo). Además de esta tipología, Victor y Cullen usan otra variable para identificar tipos de climas éticos. La otra variable es el punto de vista de referencia desde el que se analizan los dilemas éticos, el lugar de análisis. En tal sentido, no es lo mismo analizar el dilema ético desde una perspectiva individual (yo frente al dilema), que desde una perspectiva «local» (mi organización frente al dilema) o desde una perspectiva cosmopolita (mi profesión frente al dilema). En relación con la variable individual, no podemos olvidar que las actitudes morales y creencias éticas, incluso los valores de servicio público, no se crean/construyen solamente en el trabajo —al contrario que las asunciones y creencias de cultura organizativa—, sino que los empleados públicos normalmente ya llegan al trabajo con todo un bagaje ético y una socialización en valores suficientemente sólida como para influir profundamente en sus conductas. Además, muchos empleados públicos pertenecen a profesiones con una deontología muy desarrollada, que también marca criterios. Todo esto lleva a una tipología bidimensional de los climas éticos, que produce nueve tipos teóricos de clima (ver Tabla 3.4).

TABLA 3.4

Tipos de clima ético

Criterio ético	*Nivel individual*	*Nivel local*	*Nivel cosmopolita*
Egoísmo	Interés privado	Beneficios de la organización	Eficiencia
Benevolencia	Amistad	Interés del equipo	Responsabilidad social (reputación)
Principios	Moral personal	Reglas y procedimientos de la organización	Leyes y códigos profesionales

FUENTE: Victor y Cullen, 1988.

El concepto de medio ambiente ético, en suma, expresa el desarrollo de una conciencia ética en una organización y su integración en la cultura, las prácticas diarias y las instituciones internas. Para comprobar el estado de clima ético es preciso administrar cuestionarios donde, a través de una serie de preguntas cerradas, a responder preferentemente a través de una escala tipo Likert, se inquiera a los empleados de esa organización sobre variables clave para el desarrollo ético[5], por ejemplo: cuáles son sus prioridades personales frente a dilemas éticos, cuál es el sistema real de valores reconocido e integrado en la organización, los espacios de riesgo moral y su percepción de cómo se gestionan en la entidad, por ejemplo, las relaciones con contratistas, la reacción de los dirigentes ante la existencia de conflictos de interés, los instrumentos de rendición de cuentas y transparencia existentes y cómo funcionan, o la justicia percibida en el sistema de gestión de recursos humanos. En la elaboración de la encuesta debe tenerse como referencia lo que antes, a través de los códigos, hemos definido como integridad. Los resultados deben estructurarse de forma que nos muestren las percepciones por categorías laborales y, al menos, las áreas donde se percibe un clima ético que genere peligro de conductas inmorales, de cara a establecer estrategias de mejora en la percepción. En el test de Victor y Mullen (con seis puntos en una escala tipo Likert) se incorporan preguntas como: «Aquí se espera de la gente que haga lo que sea

preciso para defender los intereses de la empresa», «La preocupación más importante es el bien de todas las personas de esta empresa» o «En esta organización se espera de las personas que sigan las reglas y procedimientos».

Al final, el clima ético en organizaciones nos permite conocer los efectos subjetivos, percibidos, del sistema formal y del estilo informal de los administradores con relación a los dilemas éticos, así como de los factores ambientales relacionados con el funcionamiento de los marcos de integridad organizacionales, y cómo afecta todo ello a las actitudes adoptadas frente a los dilemas morales. Aplicado al sector público, incorpora algunas peculiaridades. Sobre todo, el hecho de que los efectos subjetivos del sistema formal y del estilo informal afectan a personas que toman decisiones en un entorno que puede influir seriamente en los derechos y libertades de otras personas y de la sociedad, además de manejar dinero público. De ahí que sea tan importante conocer qué actitudes de servicio público tienen los empleados, qué desarrollo deontológico y qué valores son los prioritarios a nivel individual, organizativo y profesional, porque diversos estudios demuestran que el clima ético es un buen predictor del nivel de corrupción existente en las organizaciones (Trevino y Weave, 2003).

7.1.2. Fase 2. Guiar hacia la integridad

Definido el deber ser y la situación de la organización con relación al mismo, procede reducir el gap existente a través de programas y prácticas que guíen hacia la integridad tal y como fue definida en los códigos. Para ello, es fundamental desarrollar cuatro tipos de instrumentos: programas de formación, sistemas de consultas de ética, planes de comunicación y estrategias de cambio cultural.

A. Programas de formación[6]

La formación en ética es una parte esencial de cualquier estrategia de fomento de la integridad o anticorrupción. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que las Instituciones del Estado: «promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones» [art. 7.*d*)]. No obstante, lo importante de este enfoque, la formación en ética debe ir más allá de prevenir la corrupción y ha de auxiliar en la promoción de conductas plenamente íntegras.

Actualmente, existen cuatro enfoques, desde la perspectiva metodológica, en la formación ética en el sector público: cumplimiento, integridad, fusión y modelos integrados (Hejka-Ekins, 2000). A nivel de cursos programados desde el gobierno central predomina *el enfoque de cumplimiento*. Aspira a elevar la conducta ética de los gestores públicos en el respeto a la ley por encima de la motivación prioritaria por el interés individual o la lealtad a un grupo. El método de aprendizaje utilizado incluye: clases teóricas, grabaciones de video, estudios de caso, pueden ser presenciales u online. El *enfoque de integridad* busca un crecimiento en la sensibilidad ante los estándares éticos, en la habilidad para interpretar y aplicar principios y en la calidad del carácter para actuar en consonancia con lo que se cree que está bien; en definitiva, busca generar cambio hacia un desarrollo moral maduro en los receptores, incorporando la emoción como factor clave

del mismo. La integridad ética del formador es esencial para este tipo de método. Se desarrollan sesiones de trabajo durante medio día o un día completo. El material utilizado incluye: ejercicios, estudios de casos, juegos de rol, preguntas para discutir y material escrito. *La fusión* como enfoque implica una combinación de los dos anteriores: cumplimiento e integridad. El *modelo integral* incorpora como factor a considerar para el éxito el papel de la organización en el desarrollo ético de tal forma que esta, a través de sus programas y estrategias, propicie un entorno favorable al comportamiento ético y no se desconecte la formación de la vida diaria de cada empleada/o. Hoy en día, con el desarrollo del *New Public Management*, la mayor dificultad planteada es el dualismo moral en el que opera la ética política y administrativa entre los altos ideales del honor y servicio público y la ética del mercado (Ventriss, 1991), de ahí que el modelo integral sea muy necesario.

El plan de formación debe surgir del análisis del diagnóstico previamente realizado y debe priorizar los aspectos de mayor debilidad y las áreas de mayor riesgo, sin por ello descartar programas generales. Una vez realizado el diagnóstico del clima ético, la unidad responsable de la gestión ética (normalmente el Comité de ética) debe analizar las debilidades existentes, intentar definir las causas y proponerse unos objetivos de mejora, con unas acciones, unos indicadores, unos responsables, unos recursos y un cronograma de trabajo; es obvio que así surgen actividades pedagógicas dirigidas al cambio de actitudes y comportamientos plenamente integrados en las necesidades de la organización. Por ello, es fundamental, además, que la formación sea evaluada para identificar recomendaciones para su mejora y, sobre todo, para identificar su contribución al fortalecimiento de la integridad en la Administración. Las actuaciones de seguimiento pueden servir para apoyar el empleo del nuevo conocimiento adquirido por los participantes en su trabajo. Dentro de estas actuaciones se podrían incorporar planes éticos individuales o grupales de acción para los participantes y *coaching* en el lugar del trabajo.

En general, existen diferentes órganos que se responsabilizan de la formación ética de empleados públicos. La mayoría de los países estudiados mencionan a las agencias u órganos responsables del servicio civil, de los recursos humanos y de anticorrupción o integridad como órganos responsables. Los departamentos internos de RR.HH. también son importantes para la efectiva realización e impacto del programa; especialmente en aquellos países donde no existe un Instituto Nacional de formación especializado. El papel de todas estas instituciones puede ser complementario o competitivo. Son complementarios cuando todos los órganos trabajan hacia un objetivo común y apoyan las medidas de integridad. Sin embargo, con frecuencia, las relaciones entre organizaciones son competitivas, reflejando culturas y estructuras diferentes en conflicto. Por ejemplo, los departamentos internos de RR.HH. son con frecuencia partes bien asentadas de las Instituciones públicas, que tienen sus propios objetivos, métodos y tradiciones; perciben, algunas veces, la formación ética como una carga adicional de trabajo. Para jugar un importante papel en la formación ética, necesitan ellos mismos comprender la importancia de la política de Integridad como parte de una política moderna de RR.HH. Las Agencias de Función Pública son responsables de la política de RR.HH., pero también acumulan gran número de responsabilidades, y la formación ética no es una prioridad para ellas.

Las Agencias Anticorrupción con funciones específicas para prevenir la corrupción normalmente tienen la formación en integridad entre sus prioridades, pero usualmente no tienen los recursos y capacidades adecuadas para realizar la formación por ellos mismos.

Por tanto, sería importante asegurar una gestión colaborativa entre todos los organismos implicados para evitar ineficiencias, luchas organizativas o autopromoción en busca de dinero. Una clara regulación de la misión y responsabilidades de cada organismo podría ayudar a evitar el problema junto con un mecanismo de coordinación y colaboración. La mejor manera de organizar un programa de formación ética sostenible es mantener contactos regulares entre los organismos involucrados para discutir y solucionar problemas (carga de trabajo, resistencias, demoras y ajustes y cuestiones presupuestarias) durante la ejecución del programa.

La pregunta sobre qué grupos de empleados públicos necesitan recibir formación ética tiene una fácil respuesta: todos los empleados la necesitan y deberían recibir formación ética. De hecho, algunos países afirman que dan formación general en ética a todos los empleados públicos. No obstante, en estos casos, aunque existen buenas razones para ofrecer formación ética intensiva a todos los empleados públicos, en realidad solo se recibe una formación muy básica.

Con independencia de que la formación sea voluntaria u obligatoria, el número de participantes que pueden ser aceptados para un determinado programa suele ser limitado. En los casos donde se tiene que seleccionar, surge el reto sobre la forma de elegir a los participantes. La selección es importante no solo por la falta de presupuesto sino también por la necesidad de tener a la gente más motivada dentro del programa; también porque el diseño del programa tiene que estar basado en necesidades y objetivos concretos y en competencias y contenidos específicos que permitan satisfacer las necesidades previstas. Por ello, dado que la ejecución de formación implica fondos públicos y consume tiempo, es necesario priorizar, especialmente si implica una formación más sofisticada. La mayoría de los países priorizan a tres grupos:

— Nuevos servidores públicos.
— Empleados públicos en áreas de riesgo, como impuestos, policía y contratación.
— Altos servidores públicos como los jefes de departamento o subdirectores.

Como las necesidades de formación ética varían significativamente entre países, es importante comprender estas necesidades antes de embarcarse en una inversión a largo plazo en programas de formación. La evaluación de las necesidades puede ayudar a priorizar y centralizar los esfuerzos de formación y mejorar la eficiencia de su coste. Encuestas o estudios que analizan el nivel de corrupción o el nivel de integridad de la Administración pública pueden ser una ayuda para diagnosticar el problema y evaluar las necesidades de formación. Para determinar las necesidades de formación en integridad, muchos países han usado encuestas o estudios que analizan la integridad de los servidores públicos, la confianza de los ciudadanos en la Administración pública, la extensión de la corrupción y otros asuntos relacionados.

Cuando la posibilidad de ofrecer formación centralizada a todos los empleados públicos se encuentra limitada, dadas las carencias presupuestarias, es importante formar a los formadores. Austria, por ejemplo, prioriza la formación de gestores y empleados responsables en las instituciones relacionadas con anticorrupción y ética; todos los participantes tienen que redactar una carta de motivación en la cual describan su interés especial en el tema. Croacia prioriza a aquellos que trabajan en instituciones que tienen un papel estratégico en anticorrupción e integridad, como las instituciones de auditoría, y selecciona a aquellos servidores públicos que se inscriben antes.

La selección de formadores es una cuestión fundamental para garantizar una alta calidad en la formación. En una gran parte de los países examinados dentro del estudio en que nos basamos, el personal fijo de cada institución responsable de la realización de la formación es el responsable de la ejecución de los programas (por ejemplo, gestores de recursos humanos, altos directivos, etc.). En otro porcentaje alto de los países analizados, el personal que está especializado en asuntos de anticorrupción y que trabaja en esta área da la formación en toda la Administración. No obstante, aunque la mayoría de los países utilizan personal fijo de los Institutos Nacionales de formación, también se encuentran abiertos a una mezcla de formadores internos y externos a los que se unen, en ocasiones, expertos internacionales.

La formación ética puede estar organizada desde un enfoque de cumplimiento (*compliance*) y normativo (legalista) o desde un enfoque de valores (más filosófico). La formación también puede cubrir las denominadas zonas grises, aquellas que no están cubiertas por las normas, como posibles conflictos de intereses entre costumbres y normas, beneficios no regulados y riesgos de integridad específicos para determinados servidores públicos de áreas concretas.

Con relación a los métodos de enseñanza, de acuerdo con las respuestas obtenidas, se emplean una amplia variedad de métodos de formación. Entre ellos están:

— Conferencias y clases magistrales (82,35 %).
— Seminarios y talleres (88,24 %).
— Métodos interactivos y estudios de caso (70, 59 %).
— Formación online (23,53 %).

Sin embargo, no existe una información detallada sobre cada uno de estos métodos. Aparentemente, no hay reglas para seleccionar un método u otro; su elección depende fundamentalmente de la tradición y de la estrategia pedagógica, de los participantes y la disponibilidad presupuestaria.

Sobre la evaluación de los programas, usualmente se plantean dos objetivos: 1) evaluación del curso para identificar recomendaciones para su mejora; 2) evaluación de todo el programa para identificar su contribución al fortalecimiento de la integridad en la administración. Las actuaciones de seguimiento pueden servir para apoyar el empleo del nuevo conocimiento adquirido por los participantes en su trabajo. Dentro de estas actuaciones se podrían incorporar planes éticos de acción para los participantes y *coaching* en el lugar del trabajo. También se podría incluir la ética como un elemento de la evaluación del rendimiento de los empleados públicos; esta opción es especialmente recomendada para aquellos que trabajan en áreas o sectores con alto riesgo de corrupción. La mayoría de los países que se han cubierto en el proyecto no ejecutan acciones de seguimiento. El caso de la Oficina Antifraude de Cataluña ofrece un ejemplo útil de acciones de seguimiento donde los participantes de los cursos son invitados a desarrollar un plan ético individual que comienzan a desarrollar a lo largo del curso y continúan implementándolo a su vuelta al trabajo.

B. Asesoramiento en ética

Los códigos pueden crear algunos malentendidos que es necesario aclarar, como ya indicamos. Por ejemplo, pueden dar la impresión de que contienen todas las normas y que

todo lo que no esté prohibido es admisible. A veces, pueden simplificar en exceso las situaciones y, finalmente, crear la impresión de que una vez reguladas ciertas conductas y establecidos los estándares de conducta este hecho queda definido por siempre, cuando la realidad social constantemente evoluciona y los estándares no pueden quedar al margen del cambio social. Los códigos generan estándares que son fruto de la autorregulación y que implican reglas generales que sirven para guiar la acción, pero no pueden ser una compilación completa de todas las posibles actividades prohibidas o exigidas a los empleados públicos.

Por esta razón, como ya indicamos previamente, el Código de Buen Gobierno y el ético necesita un buen sistema de apoyo y consejo personalizado, con personal competente para dar consejos sólidos y coherentes. Esto nos conecta con el papel del Comité de ética del que posteriormente hablaremos. Todo directivo o empleado que tenga un dilema moral debería poder presentar sus preguntas al Comité de Buen Gobierno y Ética u órgano competente, de forma que se le garantice confidencialidad. Estas preguntas deben dar lugar a resoluciones que auxilien al demandante de ayuda y, cuando tengan un mínimo de relevancia, deberán ser publicadas e incorporadas al Código como adendas interpretativas que auxiliarán en la lectura e interpretación de las normas. En Francia, a partir de la Ley 2016-483, de abril de 2016, todos los funcionarios tienen derecho a consultar un «referente deontológico» que les aporte consejos útiles en relación con sus obligaciones deontológicas (art. 28 bis).

C. Planes de comunicación

Una vez realizado el diagnóstico del clima ético tal y como indicamos antes para la generación de planes de formación, la unidad responsable de la gestión ética (normalmente el Comité de ética) procederá también a generar acciones comunicativas adecuadas a los hallazgos realizados. Por acciones comunicativas entendemos todas aquellas actividades de intercambio de mensajes que pretenden construir significado y sentido compartido sobre los principios, valores y actuaciones éticas en el servicio público. Comprende la realización de eventos, la utilización de medios y las interacciones conversacionales[7]. Este plan de comunicación debería ser incluido en el sistema.

En todo caso, los códigos aprobados deberán ser conocidos por todo el personal de la entidad y por las personas indirectamente afectadas, a los fines de que cada sujeto obligado pueda convertirse en gestor de las normas éticas en sus respectivas áreas. En ese sentido, las acciones de difusión consisten en:

1. La publicación del Código en el portal Institucional.
2. Distribución impresa del documento para todo el personal afectado.
3. Realización de talleres de socialización y actividades de sensibilización.
4. Habilitación de un correo electrónico, que servirá de doble vía para informar y recibir retroalimentación del personal afectado en torno a actividades, quejas, inquietudes y sugerencias.
5. Fomentar el uso de los buzones de quejas y sugerencias, como herramienta para habilitar un espacio de participación que permita motivar a los empleados y agentes externos afectados y desarrollar un sentido de pertenencia, a fines de revisión y actualización periódica de las normas de conducta.

6. Los nuevos empleados deben recibir un Código de Ética impreso o en formato digital al firmar su contrato de trabajo, para conocimiento e identificación con los valores éticos de la organización.
7. Inclusión de actividades de socialización, relacionadas con el Código de ética, entre los programas de inducción para los nuevos empleados de la organización.

D. Estrategias de cambio cultural

Las estrategias de cambio cultural pretenden transformar la forma en que los servidores públicos asumen su rol y el papel de la organización. Se trata de generar unas asunciones básicas que, merced al ejemplo directivo y al éxito mostrado por la organización al afrontar retos externos y retos de integración internos, dejen claro a los empleados cual es la forma de pensar, actuar y sentir en la organización frente a los dilemas morales. Para ello, se pueden generar toda una serie de estrategias que, por ejemplo, Colombia ha diseñado de forma integrada en una caja de herramientas.

Caja de herramientas colombiana

Para lograr entidades públicas eficientes y transparentes, así como servidores públicos íntegros y de calidad, no basta con la expedición de normas y la adopción de instrumentos técnicos, sino que es necesaria una manera innovadora de pensar y hacer las cosas que lleve a un cambio cultural. La caja de herramientas contiene una serie de actividades propuestas para que sean desplegadas en las entidades como parte de la estrategia de divulgación y apropiación del Código y está dirigida a los equipos de Gestión Humana como líderes de la implementación en las entidades. Estas actividades se organizan en cuatro categorías de objetivos diferenciados pero que articuladas proponen la estrategia de cambio cultural. Las categorías son:

- *Activar (Enable)*: Facilitar a las personas la capacidad de actuar. Se trata de proporcionar a las personas la información, habilidades, procedimientos y espacios que necesitan para tomar decisiones acordes al objetivo de cambio que se quiere lograr.
- *Comprometer (Engage)*: Involucrar a las personas. Cuanta más interacción puedan tener las personas con las actividades, mejor. Se trata de invitar a los servidores a participar de manera activa en su propia transformación. Con este tipo de acciones lo que se pretende es que los servidores asuman un sentido de responsabilidad personal con el Código de Integridad y su contenido, es decir, que se comprometan con él.
- *Fomentar (Encourage)*: Gran parte de la manera en que actuamos se puede atribuir a las motivaciones o desmotivaciones que tengamos para ello. Las actividades y herramientas de esta categoría buscan proporcionar incentivos positivos y negativos para que los servidores se sientan realmente motivados a hacer su trabajo de la manera más íntegra posible; es decir, a ser lo más honestos, respetuosos, comprometidos, diligentes y justos que puedan ser.
- *Ejemplificar (Exemplify)*: Demostrar responsabilidad compartida. Esta categoría tiene dos dimensiones. En primer lugar, ejemplificar se trata de liderar con el ejemplo. Es muy importante mostrar a los servidores públicos que la integridad es asunto de todos, incluyendo la alta gerencia de sus entidades y de la Rama Ejecutiva en general. La segunda dimensión de esta categoría se refiere a la capacidad de demostrarle a los servidores que otras personas muy parecidas a ellos están ya interiorizando, apropiando y poniendo en práctica el Código de Integridad. Esto es muy importante, pues es la prueba máxima de que una transformación no solo es necesaria, también es posible.

La caja también incluye herramientas que buscan enaltecer a los servidores públicos, fortalecer su orgullo de servir y dar ejemplos de buenas prácticas a través de crónicas, bien sea escritas o audiovisuales, llevadas a cabo por las entidades, donde los protagonistas sean los servidores o equipos de trabajo que se han destacado por su integridad en uno o más de los valores. Todo este material reposa en la página web del Código de Integridad, que es, en sí misma, una herramienta. Además, incluye todos los elementos y guías necesarios para implementar el Código.

FUENTE: Función Pública de Colombia (2018). Código de Integridad: antecedentes, construcción y propuestas para su implementación. Bogotá: Secretaría de la Función Pública.

Como ya anticipamos, un sistema de integridad, si quiere cumplir sus objetivos finales, requiere una política de personal que facilite su implantación. Para ello, conviene tener implantados los siguientes programas de gestión de recursos humanos: programas de orientación profesional, sistemas de evaluación del rendimiento individual, sistemas de carrera profesional congruentes con los valores proclamados, programas de educación en ética y programas de desarrollo cultural. Con relación a los programas de orientación profesional, es preciso inculcar las reglas de conducta y la deontología a los empleados públicos desde su ingreso en la Administración y a lo largo de su vida profesional; para ello, la formación (ya vista), los programas de mentoría y el desarrollo organizativo son instrumentos convenientes. Estos mismos programas deben ser aplicados a quienes ya siendo funcionarios se incorporen a la organización procedentes de otra organización pública. En especial, la figura de un mentor o tutor que guíe y sea ejemplo durante los primeros pasos en la Administración es un instrumento de gran importancia y utilidad. A efectos de cumplir con los objetivos finales, es preciso que los propios tutores tengan la formación adecuada y que sean seleccionados entre los funcionarios de más acreditada solvencia moral. Los sistemas de evaluación del rendimiento profesional también pueden cumplir un papel importante en la consolidación de una organización íntegra.

7.1.3. Fase 3. Controlar

La labor de control de las conductas desviadas de los patrones morales es esencial para asegurar un comportamiento ético en las organizaciones. A efectos de realizar tal labor existen cinco instrumentos pertinentes: evaluaciones de riesgos, política de denuncias, prácticas de gobierno abierto, gestión de los conflictos de interés e inspecciones internas.

A. Evaluaciones de riesgos

La evaluación de riesgos de corrupción es una parte fundamental del marco de integridad. En el ámbito de los procesos de integridad es importante monitorear la integridad y detectar posibles riesgos. Gracias a estas técnicas se puede anticipar dónde la honestidad está en peligro o puede ser comprometida. Para ello, identifica las áreas y los procesos donde hay riesgo. Además, dada su naturaleza de mejora continua, y la búsqueda de evolución y actualización permanente, introduce controles internos para su readaptación, evitando así que la renovación de las estrategias de los corruptos triunfe.

La evaluación de riesgos de corrupción es parte de la filosofía y la práctica de las evaluaciones de riesgo que se dan en general en las grandes organizaciones y que tiene en parte su origen en los procesos de estandarización vinculados a la Gestión de la Calidad Total. Por ejemplo, ya hace unos años, la ISO/DIS 31000 desarrolló principios y guías para la implementación adecuada de la evaluación de riesgos y en este sentido la Carta Iberoamericana de Calidad en la gestión pública nos puede servir de guía.

De acuerdo a INTOSAI la definición de riesgo es «una incertidumbre sobre la posibilidad de que ocurra un evento que puede tener un impacto en la consecución de objetivos». El riesgo es medido en función de su probabilidad y de las consecuencias que

puede generar. Los factores de riesgo son los criterios que se usan para identificar el impacto posible y la probabilidad de que se produzca el evento que dañará a la organización. Los riesgos externos muchas veces están fuera del control de los gestores de un sistema, por lo que no es sencillo controlarlos (por ejemplo, el sistema de valores de una sociedad, que pudiera favorecer la corrupción y el incumplimiento legal). Los riesgos internos sin embargo sí están siempre bajo control de la dirección, aunque en ocasiones son complejos de afrontar. El riesgo puede estar en un proceso, en un agente o en un evento. A veces en los tres. Cuando hablamos de evaluación de riesgos de integridad hablamos de un método para mapear las vulnerabilidades estructurales de la organización que pueden atentar contra la integridad deseada en los empleados y en el conjunto de la organización.

Las ventajas de una adecuada evaluación de riesgos son indudables:

— Mejora la gestión operativa y financiera al introducir el conocimiento y análisis de los riesgos en la toma de decisiones.
— Mejora la planificación de las medidas de promoción de la integridad.
— Cambia la cultura, favoreciendo la comunicación abierta sobre los riesgos.
— Mejora la rendición de cuentas.

Para trabajar adecuadamente un análisis de riesgos a la integridad es preciso generar un grupo interdisciplinar que trabaje eficazmente junto. Se debe realizar un diagnóstico, con la matriz correspondiente. Es preciso analizar los riesgos hallados en función de la posibilidad de que el riesgo se convierta en realidad y de que el impacto sea mayor o menor. A partir de ese análisis se deben priorizar riesgos. Hecho esto, se pasa a la fase de identificación de las herramientas para hacer frente al riesgo, con la consiguiente estrategia de acción frente a las lagunas de protección. Todo ello finaliza con el monitoreo, la evaluación y la adaptación posterior.

Cuando se analizan riesgos se puede comprobar que hay riesgos comunes a todas las organizaciones públicas (contratación, recursos humanos, gestión de licencias…) y que hay riesgos muy especiales (por ejemplo, en aduanas, policía, etc.).

De acuerdo con la *Independent Commission Against Corruption of New South Wales* (Australia), las áreas de riesgo de corrupción fundamentales en las organizaciones públicas serían:

1. Donde hay pagos en metálico.
2. Donde hay acuerdos regulares y periódicos con el sector privado.
3. Donde hay inspecciones, regulaciones o monitoreo de procesos, productos, equipos, instalaciones en el sector privado.
4. Los proyectos de construcción.
5. Las subvenciones.
6. La concesión de licencias y cualificaciones a personas.
7. La imposición de sanciones o multas.
8. La provisión de servicios en los que la demanda es mucho mayor que la oferta.
9. La concesión de ayudas, subsidios, ayuda financiera, concesiones a personas con necesidades.
10. La provisión de ayudas o asistencia a personas con discapacidades.
11. Los análisis de sangre, orina o de otro tipo de personas o animales.

12. La resolución de disputas entre particulares.
13. La venta de tickets.
14. Provisión de servicios a inmigrantes.
15. La recalificación de terrenos para construcción o la autorización de desarrollos urbanísticos.
16. Producción de licencias y documentos obligatorios como las licencias de conducción, pasaportes, certificados de nacimiento, etc.
17. La gestión de inventarios de bienes muebles o inmuebles públicos.

Un modelo de matriz para análisis de riesgos puede ser la que se añade aquí, elaborada por la Unión Europea (ver Tabla 3.5).

TABLA 3.5

Matriz de evaluación de riesgos de integridad

Áreas / *Riesgos*	*Permisos y licencias*	*Recolección de pagos o tasas*	*Subvenciones, convenios o subsidios*	*Contratación: preparar, otorgar, controlar*	*Pagar*	*Inspeccionar*	*Ejecutar*	*Resolver recursos*	*Archivos*
Contactos con terceras partes									
Conflictos de interés									
Contacto con información confidencial									
Utilización de materiales (coches, dinero en metálico, etc.)									
Conducta inapropiada sin control									
Monopolio en toma de decisiones									
Posición de poder o control									
Discrecionalidad elevada									
…									

FUENTE: Elaboración propia basada en un modelo de la Unión Europea.

Una vez rellena la matriz, que obviamente puede dividirse por procesos y subprocesos de forma muy exhaustiva, es preciso analizar las medidas existentes para evitar que tales riesgos se materialicen en la realidad. Un ejemplo de cómo se puede subdividir un proceso nos lo da el análisis de la contratación, con todas las fases y subprocesos (ver Tabla 3.6).

TABLA 3.6

Matriz específica para la contratación (fase inicial)

Riesgos	*Justificación del contrato específico*	*Plan de contratación*	*Modelos de los documentos a usar*	*Documentos oficiales*	*Enmiendas y clarificaciones a los docs. oficiales*	*Documentos de precualificación de los oferentes*	*El informe de precualificación*	*Fase Etc.*
Contactos con terceras partes								
Conflictos de interés								
Contacto con información confidencial								
Utilización de materiales (coches, dinero en metálico, etc.)								
Conducta inapropiada sin control								
Monopolio en toma de decisiones								
Posición de poder o control								
Discrecionalidad elevada								

FUENTE: Elaboración propia basada en un modelo de la Unión Europea.

Para el análisis de las medidas existentes, hay que distinguir:

1. Las de prevención, que se toman previamente para evitar riesgos, pero no hay garantía de que se cumplan siempre. Incluyen: A. Las medidas generales, que coinciden con lo avanzado sobre el subsistema de integridad: Regulaciones sobre integridad y conflictos de interés; Regulaciones sobre contratos, presupuestos, contabilidad; Códigos de conducta; Normas de función pública/laborales; Sistemas de gestión de RR.HH. que aseguren imparcialidad y promuevan integridad; Sistemas de adhesiones a códigos; Gestión de la información y transparencia; Liderazgo ejemplar. B. Medidas específicas por áreas, por ejemplo: Doble firma y principio «*four eyes*»; Rotaciones; Separación de funciones…
2. Las de detección, para capturar las quiebras de legalidad/integridad en caso de que ocurran. Incluyen: A. Medidas generales: Sistemas sucesivos de reporte interno, por ejemplo, jefe inmediato, gestores de denuncias, representantes del personal…; Puntos de contacto/control centrales a la Administración, con los interventores, inspectores internos; Defensores del pueblo, central de quejas o denuncias…; Puntos de reporte externos: policía y fiscalía; Puntos de contacto/control externos: Tribunales de cuentas, auditorías externas; Sistemas de encuestas de clima ético; Sistemas de alerta: bases de datos, algoritmos, etc.
3. Las de reacción, con las respuestas existentes a las quiebras de legalidad/integridad. Incluyen: A. Medidas generales: Formación; Sistemas de guía y consejo; Política de sanciones internas: disciplinarias y de carácter ético; Política de sanciones externas: judicial.

Todas estas medidas deben ser analizadas con relación a los riesgos existentes. Ello implica dar respuesta a una serie de preguntas como las siguientes:

Claridad: ¿Las medidas son claras para todos?	Coherencia: ¿Hay contradicciones entre las medidas?	Conocimiento: ¿Son conocidas por toda la organización?
Transparencia: ¿Son transparentes?	Relevancia: ¿Están las medidas actualizadas?	Aplicabilidad: ¿Son aplicables a la organización?
Apertura: ¿Se han comunicado de forma abierta a todos?	Sostenibilidad: ¿Son estables y válidas para el medio plazo?	Aceptabilidad: ¿Son aceptadas por la organización?

Holísticas: ¿Quedan aún brechas en el sistema?	Eficiencia: ¿Son proporcionales al resultado?	Implementación: ¿Se están llevando a efecto?

FUENTE: Elaboración propia basada en un modelo de la Unión Europea.

Siguiendo el camino marcado al inicio, la fase siguiente es la de determinar prioridades, en función de la probabilidad y el impacto de cada riesgo. Por ejemplo:

TABLA 3.7

Determinación de prioridades

Probabilidad de cada riesgo	*Impacto de cada riesgo*
Riesgo 1: posibilidad 0 % Riesgo 2. posibilidad de 0 a 5 % Riesgo 3: posibilidad de 5 a 25 % Riesgo 4: posibilidad de 25 a 50 % Riesgo 5: posibilidad de 50 a 100 %	Pequeño Limitado Bastante importante Serio Desastre

FUENTE: Elaboración propia basada en un modelo de la Unión Europea.

A partir de la determinación de prioridades, es preciso definir el plan de acción. Como se puede ver en la Tabla 3.7, el riesgo puede ser aceptable (riesgo uno y dos, con impacto pequeño y limitado), dañino (riesgos tres y cuatro con impacto importante y serio) o crítico (riesgo cinco con impacto desastroso). Frente a estos riesgos, se analizan las medidas existentes y esto puede dar lugar a una cobertura de riesgo:

— Suficiente.
— Parcial.
— Insuficiente.

El plan de acción se centra en las coberturas de riesgo parciales y sobre todo insuficientes. Y, definidas las medidas, tiene que aclarar:

— Cómo se llevarán adelante las medidas.
— Quién es responsable de cada una y de la coordinación.
— Qué medios son necesarios.
— Cómo se controlará la calidad del trabajo.
— Cuándo se van a llevar adelante: a corto y a medio-largo plazo.
— Cómo informar a los afectados.

La forma de institucionalizar la evaluación de riesgos es diversa y depende en cada país de su cultura y sus estructuras administrativas. En algunos países hay un órgano central encargado específicamente de ello, y suelen ser las agencias anticorrupción las que lo realizan para todo el gobierno. Normalmente, esto genera bloqueos y falta de eficacia, pues son muchos los organismos afectados. Este modelo suele ser bastante normativo en su planteamiento. Otras veces, las más —y es lo que proponemos aquí— cada organización procede a generar su evaluación de riesgos en el marco de su sistema

de integridad y el órgano central realiza una labor de apoyo y asesoramiento técnico. El problema es cuando la organización tiene riesgos morales importantes en el nivel directivo, porque seguramente las evaluaciones se van a torpedear. Por ello, se suele recomendar la evaluación externa por un órgano central cuando: 1. La dirección es sospechosa de cometer corrupción. 2. El clima ético en la organización es bajo y los directivos no mandan mensajes morales adecuados. 3. La presión para alcanzar objetivos no realistas crea un entorno en el que saltarse las normas y procedimientos es lícito. 4. Los controles internos son ineficaces e inadecuados, creando oportunidades para el fraude.

B. Política de denuncias y protección al denunciante

En la detección de casos de incumplimiento de las normas éticas es muy importante el instrumento de la denuncia interna o externa a la propia organización donde se desarrolla el caso. Se ha comprobado que, aunque la mayoría de los países promocionan e, incluso, obligan a denunciar los incumplimientos que se conozcan, estas denuncias no se producen salvo cuando hay protección al denunciante, es decir, cuando se protege al denunciante que actuó sensata y honestamente de posibles represalias posteriores. Por esta razón, el sistema debe incorporar un programa de denuncias de incumplimientos con protección al denunciante, máxime cuando en la Unión Europea se acaba de aprobar la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. El denunciante, o alertador, sería la persona física o jurídica que pone en conocimiento público, de autoridades competentes o de terceros, mediante información o denuncia personalizada o anónima, actos u omisiones presuntamente fraudulentos, abusivos o corruptos que atenten contra el interés general, y constituyan vulneraciones del ordenamiento jurídico o de los códigos éticos debidamente establecidos, y que puedan dar lugar a exigencias de responsabilidades. Obviamente, la denuncia por parte del alertador debe presuponer para este la existencia de una creencia, justificada o racional, de que la información revelada es cierta y se refiere a una conducta o hechos contrarios al interés público y general.

El ámbito material que se podría denunciar debe ser amplio: conductas corruptas, incumplimiento de códigos éticos, incumplimiento de normas administrativas de buena administración, falseamiento de datos en las declaraciones de intereses, casos de despilfarro incluidos. La protección inicial puede consistir en mantener la anonimidad, en dar garantías de testigo protegido o en asegurar a través de procedimientos y órganos especiales la posibilidad de demandar auxilio a lo largo de toda su vida profesional a quien habiendo denunciado sufra represalias. Nuestra propuesta es que se incluyan las tres posibilidades en las normas pertinentes. En concreto, sobre la anonimidad, es la más robusta protección que se le puede ofrecer a un ciudadano alertador y ya ha sido reconocido como cauce justo y necesario en España por la Fiscalía en sus recomendaciones desde 1993, así como por diferentes disposiciones legales de nuestro ordenamiento y por organizaciones como la ONU en su «*Report on Encryption, Anonymity, and The Human Rights Framework*» de 2015. La protección al denunciante puede, en ocasiones, tener que ampliarse a facilitadores, terceros que estén relacionados con el denunciante o alertador y que puedan sufrir represalias, o incluso las entidades jurídicas

que sean propiedad del denunciante, para las que trabaje o con las que mantenga cualquier otro tipo de relación. En concreto, una adecuada protección incluiría[8]:

a) Derecho a la confidencialidad y al anonimato, a tal efecto, y con el objetivo de cumplir y hacer cumplir el correspondiente deber de reserva y protección de la identidad de la persona denunciante, se establecerán reglamentariamente las sanciones que se impondrán a aquellas administraciones, medios de comunicación, entidades, personas físicas o jurídicas que revelen y/o difundan datos del mismo.
b) Derecho a la asesoría legal en relación con la denuncia realizada, que le prestará la Autoridad competente.
c) Derecho de asesoramiento sobre los procedimientos que, en su caso, se interpongan contra la persona denunciante con motivo de la denuncia.
d) Derecho a recibir la comunicación de archivo o inicio de la investigación, así como sobre las conclusiones de la investigación.
e) Derecho a que la denuncia o alerta presentada ante la Autoridad finalice mediante resolución expresa y motivada en los términos y plazos previstos en la Ley.
f) Derecho a la indemnidad laboral, sin que pueda sufrir ningún género de perjuicio o menoscabo en su estatuto personal y carrera profesional como consecuencia de la denuncia presentada. En caso de despido este se considerará nulo a los efectos de lo dispuesto en el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores. También se considerarán nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y decisiones que atenten contra la indemnidad laboral de la persona denunciante, salvo que la autoridad o superior jerárquico que los hubiese adoptado demuestre que no tienen ni traen causa alguna de la denuncia presentada.
g) Derecho a la movilidad interadministrativa, en los términos previstos en el Estatuto de los Trabajadores o del Empleado público, a la reducción o a la reordenación de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica, al cambio de centro de trabajo, a la suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo y a la extinción del contrato de trabajo.
h) Derecho a la indemnización por daños y perjuicios derivada de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas cuando se acredite la existencia de un daño individualizado y determinado económicamente como consecuencia directa de la denuncia, en los términos y plazos previstos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Dicha indemnización podrá cubrir los daños patrimoniales, el lucro cesante y los daños no patrimoniales.
i) Derecho a recibir apoyo psicológico o médico, cuando así lo requiera a causa de trastornos, alteraciones o cualquier tipo de perturbación derivada de los hechos denunciados.
j) Derecho, en su caso, a las ayudas sociales que se establezcan.
k) Los denunciantes serán consideradas colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores, en los términos que determine la legislación aplicable.
l) Derecho a su seguridad personal y familiar. Las personas denunciantes y sus familias recibirán protección policial cuando comuniquen la existencia de un peligro o amenaza sobre su vida, su integridad física o sobre sus bienes, como consecuencia

de la revelación de la denuncia o de la divulgación de dichas informaciones, de acuerdo con lo previsto en las leyes.

m) Derecho a la adopción medidas de protección comprendidas Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales, para el caso de que se hubieran acordado en sede judicial, cuya ejecución le corresponde a la Autoridad Nacional.

n) Derecho a recibir premios y reconocimientos en función de los ahorros producidos al Estado por la alerta de acuerdo con la normativa de desarrollo que se establezca.

Es también muy importante, para la detección y posterior denuncia, que el órgano encargado de la actividad de gestión y control de las denuncias tenga independencia con respecto al órgano de Gobierno existente. De lo contrario, existe la posibilidad de manipulación partidista en la aplicación de las normas y presión exitosa a favor de la protección de incumplidores políticamente poderosos. Por ello, se entiende que el órgano ante el que denunciar podría ser, dentro de la organización, el Comité de ética. Ello no impide, sino todo lo contrario, que exista un órgano central de recepción y protección (como una Agencia Anticorrupción o similar), simplemente abre la vía a su ejecución en el nivel más cercano al problema detectado.

Los canales de denuncia deben ser sencillos y adecuados, internos y externos a la organización. El sistema debe diseñarse: 1. Con atención rápida sin que haya intermediarios innecesarios. 2. Con canales directos y especializados. 3. Con medidas para protección de identidad. 4. Con amplitud de canales (*online*, *call centers*, líneas calientes, entrevistas discretas…). 5. Con procedimientos sencillos. 6. Con sanciones a los responsables de represalias. 7. Con castigo a las denuncias de mala fe. 8. Con medios personales y materiales suficientes. 9. Con procedimientos bien establecidos, donde esté claro: cuándo empieza la protección, cuándo se entiende que existe ya denuncia, duración de la protección y clarificación de sus fases, recursos de impugnación, reversión de la carga de la prueba en el ámbito laboral para casos de represalia.

En algunos países será preciso aprobar una norma nacional para poner en marcha estos procedimientos, en otros ya existe tal norma y de lo que se trata es de hacerla operativa a nivel de cada organización. Para el caso de España creemos que es urgente establecer un sistema nacional de denuncias, con protección al denunciante, que pueda ejecutarse posteriormente en cada organización.

C. Prácticas de gobierno abierto

Como indica la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, este está «fundado en los pilares de transparencia y acceso a la información, de rendición de cuentas públicas, de participación ciudadana y de colaboración para la innovación». Más aún, la propia carta establece como uno de los principios en que se funda la misma el de *ética pública e integridad*: entendido como la observancia de valores y el deber de los servidores públicos de actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviendo la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la corresponsabilidad social, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos, así como la primacía del interés general sobre el particular». Finalmente, la Carta indica que «en el marco de la promoción y

fortalecimiento del gobierno abierto, como vía para contribuir al buen gobierno, se requerirá la existencia de altos estándares éticos y códigos de conducta que pauten el comportamiento de las autoridades y funcionarios públicos y conduzcan al establecimiento de una genuina cultura de integridad y transparencia».

En suma, la cultura de la ética pública es el fundamento de un gobierno abierto y el gobierno abierto es un incentivador de conductas honestas y desincentivador de las deshonestas. Por todo ello, el sistema debe incorporar, en el marco de la normativa existente, mecanismos de transparencia activa, pasiva y focalizada, la potenciación de los datos abiertos, la incorporación de nuevas tecnologías y redes sociales digitales como medio para generar espacios de escucha activa, vías coherentes con los postulados para la participación ciudadana en la gestión y toma de decisiones, y para su colaboración en la innovación y busca de soluciones.

D. Gestión de los conflictos de interés

Los conflictos de interés son una de las fuentes de riesgo para la integridad más importantes e invasivas. De ahí que la regulación y gestión de conflictos de interés se convierta en uno de los componentes esenciales de toda política de integridad a nivel nacional y, también, organizativo. Empleamos como referencia conceptual la definición genérica de la OCDE sobre conflictos de interés. La definición es la siguiente:

> El conflicto de intereses de los responsables públicos[9] es un conflicto entre obligaciones públicas e interés privado que puede indebidamente influir en el cumplimiento imparcial e independiente de sus obligaciones y responsabilidades (OCDE, 2004).

De esta definición surge como consecuencia el reconocimiento de que se incluyen en la misma no solo las situaciones en las que, *de hecho*, existe un inaceptable conflicto entre los intereses como persona privada de un responsable público y sus obligaciones como responsable público, sino también aquellas situaciones en las que existe un *aparente* conflicto de interés o un *potencial* conflicto de interés. En suma, a efectos de la OCDE, el conflicto puede ser aparente: pueden darse, pero no se dan los conflictos. O puede ser potencial: podría haber conflicto en el futuro si el funcionario/a asumiera ciertas responsabilidades. Pero ambos tipos de conflicto, aun cuando no sean reales y actuales, se incluyen en la definición y se regulan. Esencialmente, por los efectos que ambos pueden tener sobre la percepción de la integridad de las organizaciones públicas. Si un ciudadano/a corriente entiende que la situación es conflictiva y que el interés general está en peligro, la Administración debe evitar que tal percepción se produzca.

Entre las medidas que se vinculan a la prevención y regulación de los conflictos de interés se destacarían las siguientes:

a. Restricciones en el ejercicio de empleos adicionales al principal empleo público. Aquí pueden darse todo tipo de incompatibilidades tanto con otro empleo público como con empleo en el sector privado. Sobre todo, cuando se trata de Altos Cargos o de jueces, lo normal es la prohibición absoluta de cualquier otro empleo público o privado. Cuando se trata de funcionarios de nivel medio o subalterno esta prohibición, en lo relativo a puestos de trabajo en el sector privado, se puede flexibilizar siempre que se cumplan las obligaciones del cargo público. No obstante, cuando se trate de empleados públicos del área de contratación o implicados en el

sistema de contratación deberían considerarse y afrontarse los siguientes riesgos: 1. Ocupar un puesto de nivel directivo por parte del propio funcionario o de familiares de primer grado o cónyuge en empresas que contratan con la organización en la que el empleado público labora. 2. Tener un contrato laboral o mercantil no directivo con empresas que contratan con la organización en la que trabaja. 3. Tener un contrato laboral o mercantil con empresas que contratan con el sector público, aunque no con la organización en que trabaja. De estos tres casos el último es el de menos riesgo obviamente y el primero es de alto riesgo.

b. Declaración de ingresos personales. Con esta medida, aplicable, sobre todo, a Altos Cargos y funcionarios en puestos de responsabilidad, se pretende conocer la procedencia de los ingresos, de manera que se controlen posibles fuentes de influencia indebida en su conducta. De cara a la lucha contra la corrupción, la declaración de ingresos permite, también, conocer los ingresos extraordinarios y descubrir enriquecimientos súbitos que necesitan explicación.

c. Declaración de ingresos familiares. Esta medida es muy similar en sus fines a la anterior, pero amplía la esfera subjetiva de control, de manera que se conozcan posibles conflictos derivados de las fuentes de ingresos de familiares muy cercanos. También en la lucha contra la corrupción el conocimiento de las fuentes de ingresos familiares es muy importante, porque enriquecimientos extraordinarios de hijos o esposa/o durante el mandato del Alto Cargo, por ejemplo, pueden estar vinculados a actividades ilícitas o inmorales. Así, si la esposa de un Alcalde o de un Secretario de Estado se convierte de repente, coincidiendo con el mandato de su marido, en una empresaria de gran éxito, conocer la procedencia de ingresos y, posteriormente, qué tipo de negocios realiza puede ser muy importante de cara a luchar contra la corrupción. En algunos países, en la lucha contra el nepotismo, se ha llegado a prohibir a los familiares (hasta el cuarto grado) de los miembros del gobierno (presidentes, vicepresidentes y ministros) el desempeño de ningún cargo público de designación política, en estos casos, el conocimiento de los ingresos hace más fácil el control del cumplimiento de esta norma.

d. Declaración de patrimonio personal. Hay personas que cuando ingresan en política o cuando ocupan puestos administrativos ya poseen una gran fortuna, de forma que la revelación de ese patrimonio puede ayudar a conocer fuentes de conflicto de interés. Además, el descubrimiento de tal fortuna durante el mandato podría ser fuente de un escándalo, basado en la manipulación de datos, si no existiera información previa. Conocer desde el inicio ese patrimonio reduce las posibilidades de escándalos innecesarios y dañosos para la imagen de lo público. Pero lo normal es que las personas no posean tal fortuna, y si durante el mandato se adquiriese un patrimonio incoherente con los ingresos conocidos, al conocerse el patrimonio de partida, existirían fundamentos para iniciar investigaciones sobre posible corrupción; en tal caso, el análisis de los movimientos de cuentas (al menos de las no situadas en paraísos fiscales) permite ir conociendo el sistema de ingresos y el origen del patrimonio irregular. Para los supuestos en que el análisis de las cuentas bancarias y los ingresos no permitan justificar los incrementos patrimoniales, la entrada en vigor de la «Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción» aporta el tipo delictivo del «enriquecimiento ilícito» como instrumento de lucha contra la corrupción. En todo caso, hoy en día es bastante normal que personas de clase media puedan tener acciones en empresas y su interés en que la empresa reporte

beneficios, si ocupa un cargo público, puede condicionar su toma de decisiones en el sector público, de ahí la conveniencia de conocer sus activos financieros o participaciones en sociedades.

e. Declaración de patrimonio familiar. Aquí, como en el caso de los ingresos, el conocimiento del patrimonio del cónyuge o de los ascendientes y descendientes es importante para conocer fuentes de conflicto y para facilitar la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, un ministro de Agricultura puede ver comprometida su imparcialidad si su esposa es propietaria de grandes explotaciones agrícolas o un funcionario encargado de contrataciones puede tener conflictos importantes si su esposa es propietaria de una empresa que contrata directamente con el Ministerio donde este ejerce su función. En muchos casos, además, el patrimonio familiar es fundamental para la ocultación de ingresos indebidos: los pisos a nombre de hijos y familiares son prácticas demasiado comunes como para no tomar medidas para controlarlas.

f. Declaración de regalos. En el ejercicio del cargo, y como consecuencia del mismo, pueden recibirse regalos oficiales (de gobiernos extranjeros, por ejemplo) y privados. Esos regalos podrían comprometer la imparcialidad y, por ello, ser fuente de conflictos de interés, de ahí que, a partir de un determinado valor económico, se prohíba en algunos países la aceptación de regalos. No obstante, cuando por razones de cortesía y de respeto institucional sea conveniente aceptarlos, la normativa a menudo establece que es necesario declararlos e incorporarlos al patrimonio estatal. También es cierto que es diferente la aceptación de un regalo antes de prestar el servicio o tomar la decisión que después, en el primer caso puede comprometer la decisión o la prestación, en el segundo puede ser una muestra de agradecimiento por una decisión tomada imparcialmente. En cualquier caso, para evitar pervertir la imagen de lo público conviene evitar ambos tipos de regalos, aunque la casuística puede obligar a matizar la regla en ciertos casos. Por ejemplo, en el caso de que se dé por agradecimiento y con valor económico ínfimo, por ejemplo, unas flores a la enfermera que cuidó amablemente a un familiar, podría preverse una cierta condescendencia atendiendo a las circunstancias del caso.

g. Declaración de intereses privados relevantes para la gestión de contratos. La participación en empresas y los activos financieros que se posean pueden condicionar la toma de decisiones en un área como la de contratación, para ello se obliga, como antes vimos, a la declaración de patrimonio en múltiples legislaciones. Pero esa declaración no basta para conocer todas las fuentes de conflicto; así, por ejemplo, un responsable público puede haber trabajado durante años en una empresa, antes de ingresar en la Administración, y tener una relación de amistad o de enemistad con sus propietarios. Si esa empresa contrata con la organización en la que trabaja, y el responsable público está encargado de la gestión de contratos, se presenta un caso de conflicto de intereses. Otro ejemplo de conflicto que puede darse es cuando el responsable de contratación ha sido abogado o representante legal de una empresa o de una asociación y tiene que tomar decisiones sobre si adjudicarle contratos o subvenciones o si denunciar un contrato por incumplimiento. De ahí que se obligue en algunas normativas a declarar las actividades previas realizadas en los últimos años y a abstenerse de decidir en ese caso.

h. Declaración de intereses privados relevantes para la toma de decisiones. En este caso, como en el anterior, se trata de evitar que patrimonio y actividades previas

puedan condicionar la imparcialidad de la decisión actual. Por ejemplo, un funcionario de alto nivel que ha sido abogado de una gran empresa y que la defendió en un pleito con la Administración en la que ahora ocupa un alto cargo, no puede tomar una decisión que pueda condicionar el resultado final del pleito. O un inspector de Hacienda en activo que ha sido previamente asesor fiscal de unas determinadas empresas, no puede tomar ahora decisiones sobre expedientes que afectan a esas empresas. En ambos casos, el funcionario debería abstenerse de decidir en esos casos. Pero para controlar previamente la situación conviene que declare sus actividades previas de los últimos años.

i. Declaración de intereses privados relevantes para quienes participan en la toma de decisiones como consejeros o informantes. En estos casos, la obligación afecta a personas que no toman decisiones pero que influyen con sus consejos e informes en la toma final de la decisión. Es innegable que, si un experto tiene que informar sobre la compra de un avión de combate y su informe es muy relevante para la toma de decisión final, el hecho de que antes de ingresar en la Administración haya trabajado en una empresa de construcción aeronáutica o que posea acciones en la misma, puede condicionar su informe y la decisión final si aquella se presenta al concurso, de ahí que convenga conocer tal circunstancia.

j. Seguridad y control en el acceso a información privilegiada. Ciertas personas trabajan en áreas en las que se maneja información muy relevante para la economía nacional o para su seguridad, de ahí que convenga clarificar a quién y cómo podrían beneficiar estas personas si se decidieran a revelar tal información y, posteriormente, tomar medidas para evitar la posibilidad. Ello puede llevar a incompatibilidades muy exigentes y a declaraciones de intereses continuas y muy detalladas. Incluso, en ciertos países, ello da lugar a investigaciones oficiales sobre su vida privada. En el caso de personas que trabajan en las Agencias que regulan el mercado de valores en algún país, se les prohíbe comprar acciones sin autorización previa y por plazos menores a seis meses.

k. Restricciones y control de actividades privadas con posterioridad al cese. Una forma de capturar políticas y decisiones, por parte de empresas, ONGs y grupos de interés, es el de ofrecer altos cargos en dichas organizaciones a los responsables públicos para cuando abandonen el gobierno. Para evitar este tipo de situaciones, con toda su carga de conflicto de interés y también de soborno diferido, en las legislaciones de muchos países se establece una prohibición temporal (dos años, por ejemplo) de aceptar empleo en el sector privado, una vez abandonado el servicio público, cuando las organizaciones que ofrecen el empleo dependieron del funcionario correspondiente en decisiones o resoluciones de cualquier tipo. Este tipo de prohibiciones son muy importantes en las agencias reguladoras donde las decisiones pueden tener efectos muy importantes sobre la cuenta de resultados de las empresas. Incluso, se puede prohibir al exresponsable público, durante un período temporal, celebrar como empresario contratos con la Administración pública, en este caso para evitar un cierto tráfico de influencias.

l. Restricciones y control de nombramientos concurrentes fuera del gobierno. Un funcionario o responsable público puede, al tiempo que desarrolla su labor en la Administración, estar involucrado en puestos de responsabilidad en un partido político, o en una asociación legal de cualquier tipo como un ciudadano corriente. Obviamente, en estos casos, no se desarrolla normalmente la labor por razones

lucrativas, sino por razones ideológicas, o por preocupaciones sociales, culturales o medioambientales. Sin embargo, la militancia política y/o social puede provocar conflictos de interés, de ahí que, para determinados puestos, se pueda exigir información relativa a este tipo de actividades cívicas y, en ocasiones, se pueda prohibir la ocupación de puestos de responsabilidad en este tipo de organizaciones o, incluso, la mera militancia. En general, podríamos distinguir cinco tipos de sujetos implicados en estas situaciones. En primer lugar, los funcionarios de nivel medio o inferior, los cuales no deben ser ni controlados ni perturbados en el ejercicio de estos derechos ciudadanos, pues no toman decisiones relevantes a estos efectos. No obstante, cuando sus informes puedan ser relevantes, y exista conflicto de interés, deberían optar por la abstención para ese caso concreto. En segundo lugar, los funcionarios profesionales de nivel superior, los cuales sí pueden tener restricciones en esta materia, al tomar decisiones o aportar informes relevantes. Por ejemplo, para funcionarios del *Senior Executive Service*, en los Estados Unidos y en otros países, se establece la prohibición de militancia partidista, dado que van a tener que trabajar como altos cargos para administraciones diferentes. En otros casos, lo que se prohíbe a altos funcionarios es ocupar puestos de responsabilidad en partidos políticos o en asociaciones que se relacionen con el cargo que se desempeña. En tercer lugar, están los miembros del gobierno y altos cargos, en los que la militancia partidista es parte normal y conveniente, en muchos casos, de su situación. Prohibir a presidentes, ministros o altos cargos pertenecer a partidos políticos es incoherente con la naturaleza de nuestras democracias, pero sí se les puede prohibir ocupar cargos relevantes en ONGs o asociaciones que se relacionen con las actividades propias del cargo. Cuarto, es la situación de los parlamentarios. Esta situación es parecida a la de los miembros del gobierno a estos efectos, no se puede prohibir la militancia partidista pero sí controlar su presencia en ONGs y asociaciones que tengan relación con la Comisión en la que desarrollan sus funciones. En algunos países, ciertos parlamentarios crean ONGs tapadera para recibir cuantiosas subvenciones y ayudas a través de un sistema corrupto de concesiones y subvenciones. Finalmente, los miembros del Poder Judicial, los cuales normalmente tienen (excepto en Alemania, por ejemplo) y deben tener un sistema de incompatibilidad absoluta de pertenencia a partidos, sindicatos u ONGs.

m. Publicidad de las declaraciones de ingresos y patrimonio. De cara a facilitar el control social de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción, en determinadas legislaciones se establece la obligación de que, salvados los datos confidenciales, se publiciten, incluso en internet, las declaraciones de bienes y patrimonio de los altos cargos del gobierno y funcionarios relevantes.

n. La regulación detallada de la obligación de *abstención* en la toma de decisiones o de la participación en reuniones de comités, cuando la participación o presencia del responsable público en dichos actos pudiera comprometer la necesaria imparcialidad del acto, dado el conflicto de interés directo o indirecto (por afectar a familiares o amigos cercanos, o por enemistad manifiesta) que el funcionario tiene en el mismo.

o. Restricciones en la propiedad de acciones y de empresas privadas. Cuando un Alto Cargo o un funcionario con responsabilidades, o sus familiares cercanos, posean acciones o sean propietarios de empresas que tengan relación con la Administración pública, el conflicto de intereses puede ser real o, en todo caso, es aparente. Para evitar tales conflictos, en muchos países se establece la prohibición de tener tales

propiedades (al menos un porcentaje superior al 10 %) mientras se detenta el cargo, por lo que es obligatorio o renunciar al cargo o vender las acciones o empresas. Si se trata de miembros del gobierno o responsables de agencias reguladoras, también se les puede exigir que, si tienen acciones en cualquier tipo en empresas no contratistas con el sector público, durante su mandato procedan a contratar con una entidad financiera registrada la gestión de dichos valores, sin que puedan darles instrucciones de inversión durante tal período.

En definitiva, como se puede ver, el conflicto de intereses abarca un área de decisión y de regulación extraordinariamente amplia, pero no puede confundirse con la corrupción pues, aunque casi siempre que hay corrupción ha habido un conflicto de interés mal resuelto, no siempre que hay conflicto hay corrupción.

En la detección de casos de incumplimiento de las normas sobre conflicto de interés, es muy importante el instrumento de la denuncia interna o externa a la propia organización donde se desarrolla el caso. Se ha comprobado que, aunque la mayoría de los países promocionan e, incluso, obligan a denunciar los incumplimientos que se conozcan, estas denuncias no se producen salvo cuando hay protección al denunciante, que actuó sensata y honestamente, de posibles represalias posteriores.

En esta materia del diseño institucional del control hay muchas diferencias entre países en Europa, así son destacables:

— Letonia tiene la Oficina para la Lucha y la Protección contra la Corrupción. Con cierta independencia, tiene amplios poderes de investigación y persecución, aunque no tiene personal suficiente para desarrollar con eficacia sus tareas. El director de la Oficina es nombrado por cinco años, pero puede ser cesado por el Parlamento (Saeima), en base a una recomendación del Consejo de Ministros. Este Director es el responsable del nombramiento de los jefes de delegación regional y de los funcionarios de la institución. Los poderes de la Oficina son, entre otros: A. Diseñar la estrategia nacional anticorrupción. B. Coordinar la actuación de las instituciones implicadas en la estrategia. C. Monitorear el cumplimiento de la ley sobre conflictos de interés, revisar las quejas, compilar y analizar resultados de su monitoreo. D. Examinar las declaraciones de los responsables públicos. E. Acusar a los incumplidores e imponer sanciones. F. Llevar adelante procesos de investigación y acciones operativas para descubrir incumplimientos. G. Monitorear el cumplimiento de las normas sobre financiación de partidos políticos.
— En Portugal es el Tribunal Constitucional quien detecta e investiga. Su labor se realiza mediante la revisión y examen de las declaraciones de actividades que todo responsable público obligado a ello debe realizar en un plazo de 60 días ante dicho Tribunal, en dichas declaraciones se debe declarar la inexistencia de incompatibilidades o impedimentos para ejercer el cargo. Si no se remiten en el plazo establecido, el Tribunal da otros 30 días de plazo, transcurridos los cuales el responsable público pierde su cargo. También están obligados los Secretarios de los ministerios y entes locales a remitir al Tribunal los nombres de todas las personas que ocupan cargos relevantes en sus organizaciones y la fecha en que tomaron posesión. La independencia del Tribunal está fuera de duda.
— En Reino Unido no hay un órgano especializado, pero en el nivel central de gobierno le corresponden a la Oficina Nacional de Auditoría los controles de eficacia y

eficiencia y, con ello, la investigación de los conflictos de interés que se puedan producir en el Gobierno. Y en el nivel local es cada Comisión de Auditoría quien realiza controles de eficacia y eficiencia. También en el nivel local la conducta de los «prefectos» o alcaldes era controlada hasta recientemente por los *Standards Boards for England, Scotland and Wales* que comenzaron a recibir denuncias en 2002. En Inglaterra, la *Localism Act 2011* eliminó sanciones a los electos por incumplimientos de las normas de conflictos de interés. Y la revisión del sistema en su conjunto corresponde al *Committee on Standards in Public Life*. Este Comité tiene una independencia con respecto al Gobierno, pues sus miembros son elegidos por su prestigio moral y depende del Parlamento, donde es comité permanente. El Comité no impone sanciones, pero hace investigaciones y propone recomendaciones muy detalladas y de gran impacto. Las normas sobre conflictos de interés en el Reino Unido no están en leyes, sino en los códigos éticos de las organizaciones públicas.

— En Francia la gestión de los conflictos de interés es compleja, de acuerdo con la Ley 2016-483, los funcionarios que ocupen cargos jerárquicos en los que la naturaleza de sus funciones lo exijan, deberán realizar una declaración exacta y sincera de sus intereses ante la autoridad que le nombra, así como actualizarla cada vez que exista un cambio que lo requiera. También deben realizar una declaración de patrimonio y una cesión de la gestión de sus intereses financieros ante el «*Président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*». Finalmente, en materia de incompatibilidades y puertas giratorias, hay un órgano independiente, la Comisión Deontológica de la Función Pública, con la responsabilidad para autorizar/denegar el empleo en el sector privado a los funcionarios y la tenencia de empresas, dependiente del Primer Ministro.
— En España, esta labor de control de los Conflictos de interés e incompatibilidades es realizada en el Estado por la Oficina de Conflictos de Intereses, tanto para los miembros del Gobierno y altos cargos (Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo), como para el resto del personal al servicio de las Administraciones Públicas (Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal). Esta Oficina tiene rango de Dirección General en el Ministerio, sin que se le garantice independencia normativamente.

La investigación *criminal,* cuando se produce un hecho de esta naturaleza, es realizada por el Ministerio Público en todos los países. En Portugal hay un Directorio Central para la Investigación del Crimen económico y financiero y la Corrupción, que es parte del poder judicial. En Francia, además de la fiscalía, es importante el papel de la Comisión contra el Lavado de Dinero, que ayuda en las investigaciones. En Polonia es la Agencia de Seguridad Interna la que actúa si hay delito. En España existe una Fiscalía especial anticorrupción.

En relación con las investigaciones de naturaleza *administrativa,* no las criminales, el órgano encargado suele ser el mismo que está encargado de la detección, cuando existe tal órgano:

— En Letonia es la Oficina para la Lucha y la Protección contra la Corrupción, que puede investigar cuentas bancarias y transacciones financieras y tiene acceso a las bases de datos de Hacienda.

— En Hungría es la Oficina de Registro y Control de las Declaraciones Patrimoniales quien investiga. Puede investigar cuentas bancarias y transacciones financieras y tiene acceso a las bases de datos de Hacienda.
— En Polonia, la Agencia del Tesoro investiga las declaraciones de los prefectos o alcaldes y de los concejales.

Corresponde siempre a jueces la imputación y la sanción penal. Veamos ahora los tipos penales existentes en Europa relacionados con conflictos de interés:

Delitos y Penas:

— En Letonia hay un delito por violar las normas de conflicto de interés y se castiga con penas de hasta 5 años de cárcel si hay daño al interés público.
— En Polonia, se castiga con hasta 3 años la falsa declaración de intereses.
— En Reino Unido, hay sanciones penales para los parlamentarios de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, por no declarar intereses. Y se puede aplicar aún a alcaldes o prefectos y a concejales una sanción penal por no declarar intereses económicos y no abstenerse cuando corresponde (*Localism Act 2011*).
— En Italia, los miembros del Gobierno pueden ser acusados penalmente por no declarar o declarar falsamente intereses tras ser requeridos para ello por las Autoridades reguladoras.
— En Francia, hay un delito especial: «Búsqueda ilícita de interés». La sanción es de hasta 5 años en prisión y 75.000 € de multa. También es delito quebrar la cuarentena postempleo sancionada con hasta 2 años de prisión y 30.000 € de multa.
— En Alemania hay un delito llamado «Aceptación de ventaja» que cubre todo tipo de ventajas, como reducción de precios, recepción privilegiada de préstamos, cenas caras, honorarios especiales por conferencias, favores sexuales, etc.

Sanciones disciplinarias:
En cualquier caso, además de las sanciones penales, existen también sanciones de naturaleza administrativa. La situación es la siguiente:

— *Suspensión de salario*:
  • Es la sanción administrativa normal para funcionarios en todos los países cuando incumplen las normas administrativas sobre conflicto de intereses.
  • Dicha sanción también se establece para jueces en España, Francia, Alemania, Italia o Letonia.
  • En Polonia, los alcaldes o prefectos y los electos locales pueden ser sancionados con suspensión de salario por incumplimientos de estas normas.
  • En Reino Unido, los parlamentarios que incumplen el Código de Conducta pueden tener esta sanción de suspensión de salario.

— *Cese o despido*:
  • Es la sanción más dura de las administrativas. En todos los países se recoge para sancionar a funcionarios y jueces.
  • Los miembros del gobierno y los altos cargos también pueden ser sancionados con despido en Letonia, Polonia, Hungría, Francia, Portugal y España.

— *Otras sanciones administrativas existentes*:

- Multas.
- Sanciones morales (como la publicación en el Diario Oficial o en el Diario Parlamentario de las violaciones de la norma y los nombres de los autores).
- Informes al Parlamento de violaciones de las normas.
- Prohibición de volver a asumir un cargo público por hasta 10 años.
- Devolución de cantidades indebidamente percibidas.
- Prohibición a las empresas infractoras (por ejemplo, si contratan a funcionarios o altos cargos indebidamente durante el período de cuarentena) de contratar con las Administraciones Públicas durante dicho período.

E. Inspecciones internas

Todo subsistema de integridad debe conectarse con el sistema de control interno e inspección. El propósito esencial del control interno es orientar a las entidades hacia el cumplimiento de sus objetivos y la contribución de éstos a los fines esenciales del Estado. El control interno proporciona una estructura para el control de la estrategia, de la gestión y de la evaluación, además de aplicar el sistema de responsabilidades previsto en las normas. Un sistema eficaz de control interno requiere que las Oficinas de Control Interno, Unidades de Auditoría Interna o quien haga sus veces posean las competencias y medios adecuados para alcanzar los fines antes mencionados.

Este libro concibe el Control Interno como un conjunto de elementos interrelacionados, donde intervienen todos los servidores de la entidad y que le permite a esta estar siempre atenta a las condiciones de satisfacción de los compromisos contraídos con la ciudadanía, garantiza la coordinación de las acciones y la fluidez de la información y comunicación, y anticipa y corrige, de manera oportuna, las debilidades que se presentan en el quehacer institucional.

Dentro del marco de Control Estratégico el control interno se debe estructurar en tres Componentes[10]: Ambiente de Control, Direccionamiento Estratégico y Administración de Riesgos, orientados todos ellos a generar los estándares que autocontrol en la entidad. El ambiente de control pretende que los servidores públicos al servicio del Estado apliquen el autocontrol y el control interno en las acciones que realizan en la entidad, para lograrlo se requiere que conozcan los fines esenciales del Estado, su función y objetivos, así como los parámetros éticos y morales que deben regir la función pública. Está compuesto por aspectos relacionados con la cultura ética de la entidad que debe ser construida participativamente con todos los servidores de la entidad, por las políticas de desarrollo del talento humano y por el estilo de dirección. Muy importante en la labor de control es el control de la legalidad e integridad y la posibilidad de que, de oficio o por denuncia, se abran las investigaciones correspondientes para dirimir la responsabilidad penal o disciplinaria correspondiente.

En suma, que las unidades de control interno también pueden contribuir al control del cumplimiento del Código ético y del de Buen Gobierno, pues en muchas organizaciones promocionan la formación adecuada para ello, controlan los conflictos de interés, desarrollan evaluaciones de riesgo, contribuyen al diagnóstico ético de la organización, abren las investigaciones correspondientes por posibles responsabilidades penales o disciplinarias y, en definitiva, obligan a asumir los requisitos de tipo moral, ético, de responsabilidad, de transparencia, compromiso con el servicio público y conocimientos

necesarios para conducir a la entidad en el actuar que exige la ciudadanía. Cuando existe un Comité de Ética activo es preciso coordinar las acciones de ambos órganos.

En la Administración General del Estado, las inspecciones generales existentes en cada Ministerio tienen un amplio conjunto de competencias, desde «inspeccionar y supervisar la actuación y el funcionamiento de las unidades» hasta «promover actuaciones que favorezcan la integridad profesional y comportamientos éticos de los empleados públicos y de las organizaciones», pasando por «realizar auditorías internas en las unidades y servicios y verificar el desarrollo y cumplimiento de planes y programas de actuación, así como el ajuste de los resultados a los objetivos propuestos» o «examinar actuaciones presuntamente irregulares de los empleados públicos en el desempeño de sus funciones y proponer, en su caso, a los órganos competentes la adopción de las medidas oportunas». Por ello, son órganos esenciales en la gestión del subsistema de integridad, aunque para desarrollar con plena potencialidad su labor deberían tener garantizados sistemas de protección a su independencia y neutralidad.

7.1.4. Fase 4. Sancionar e imponer

En caso de que a través de los sistemas de control o denuncia se detecten incumplimientos de los Códigos de Buen Gobierno y éticos, o de las normas que regulan la integridad, es preciso tener mecanismos que permitan generar consecuencias para los incumplidores. Para empezar, todo código debe establecer lo que son sus incumplimientos, los niveles de incumplimiento y definir las consecuencias que se puedan derivar de ello. Si se acredita un incumplimiento se debe activar un sistema interno de investigación que puede terminar con reconvención moral para la persona en el puesto de trabajo que ocupe o, en su caso, con la formulación de recomendaciones a los órganos competentes para que se corrijan las desviaciones producidas.

Ahora bien, el Código no tiene, en sí mismo, valor disciplinario o de reconvención penal, salvo por las consecuencias que potencialmente se puedan anudar a su incumplimiento (por ejemplo, si además del incumplimiento existe un delito o falta disciplinaria) o porque las conductas establecidas puedan servir de elemento interpretativo de los tipos de infracciones que, en su caso, se establezcan en las leyes. En tal sentido, las faltas muy graves definidas en el código podrían dar lugar a la apertura de expediente disciplinario por faltas muy graves y a las sanciones, en su caso, correspondientes. Pero el Código no establece sanciones disciplinarias, ni obviamente, penas criminales. En suma, el incumplimiento de las normas del Código puede dar lugar para los empleados públicos a sanciones tras su reconversión en faltas disciplinarias o incluso a penas de cárcel tras el correspondiente proceso penal, pero solo de esta forma y siempre instruidas por el órgano competente.

Por ello, independientemente de que incorporen mecanismos de sanción, y de que se relacionen y confluyan con normas disciplinarias, deben mantenerse separados sus sistemas de sanción de los sistemas disciplinarios; la razón fundamental es que la no observación de algunos estándares no tiene por qué conllevar una infracción disciplinaria, aunque prácticamente toda sanción disciplinaria sí deba tener una referencia en los códigos éticos en tanto que son bases axiológicas que deben guiar la conducta de los servidores públicos y espacio de definición de criterios conformadores del marco disciplinario. Las sanciones por incumplimiento de los códigos deben ser de naturaleza puramente preventiva y basada en la censura moral. Ahora bien, si el incumplimiento

conlleva delitos o faltas disciplinarias, el mecanismo de detección debe transmitir a los órganos competentes la información para que se proceda a la investigación y, en su caso, sanción correspondiente.

Consecuentemente, todo subsistema de integridad debe disponer, a través del Código ético o de una norma específica, de un sistema donde se definan los incumplimientos, sus niveles de gravedad y las consecuencias que se podrían derivar de ello. Las consecuencias pueden ser la remisión al Ministerio fiscal o al órgano disciplinario correspondiente. La sanción por incumplimiento exclusivo de las reglas éticas debe ser el reproche por escrito previo procedimiento oportuno.

Todo procedimiento por incumplimiento requiere o una actuación de oficio o una denuncia. El acto de la denuncia se refiere al que realiza una persona particular o un empleado/a público mediante el que pone en conocimiento, por ejemplo, de la Comisión de Buen Gobierno o de Ética hechos que expresan la infracción de una norma o del espíritu del código. En tal sentido, se distinguen dos supuestos de denuncia:

— Denuncia (deber), cuando el denunciante está obligado por lo que establece la norma a formular la denuncia.
— Denuncia (facultad), cuando el denunciante formula la denuncia voluntariamente.

El contenido de la denuncia debe documentar claramente una descripción clara y detallada de los hechos, basándose en los aspectos que determinan la razón por la que se infringe el código de ética y las evidencias que se consideren pertinentes.

a) Descripción y motivación de los hechos.
b) Evidencias y/o pruebas.

Las fases del proceso, cuando se trate de actuaciones exclusivamente no éticas, podrían incluir:

a) Ordenación: esta etapa del procedimiento se desarrolla de acuerdo con el orden establecido, hasta llegar a la resolución final, con el objetivo de impedir entorpecimientos en la tramitación del procedimiento. A fin de poder seguir adecuadamente la tramitación, la persona interesada tiene derecho a conocer en cualquier momento el estado de la misma. Este derecho se extiende a toda persona que justifica razonablemente la solicitud de la consulta de antecedentes. Todas las reuniones del procedimiento serán grabadas y se levantará una memoria que deberán suscribir todos sus miembros; quien no esté de acuerdo puede abstenerse, debiendo siempre informar los motivos.
b) Evidencia: se refiere al rastro de los actos que se llevan a cabo a lo largo del procedimiento, para poder conocerlo en cualquier momento posterior. Los actos orales serán relatados por escrito por miembros del Comité de Buen Gobierno o de Ética, después serán impresos y firmados. El Comité de Buen Gobierno o de Ética incorpora al expediente los documentos recibidos por orden cronológico de entrada en el registro.
c) Instrucción: esta etapa corresponde al ordenamiento de los documentos y antecedentes necesarios para que pueda dictarse la resolución. Dará lugar a los documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y fundamento de la resolución del Comité de Buen Gobierno o de Ética u órgano competente.

d) Alegatos: son los aportes (incluidos documentos y otros elementos de juicio) que pueden hacer las personas interesadas, en cualquier momento del procedimiento correspondiente. Las personas interesadas también podrán transmitir consideraciones sobre incumplimientos o situaciones inadecuadas en el proceso.
e) Prueba: es el acto o la serie de actos encaminados a demostrar la exactitud o la inexactitud de los hechos que han de servir de fundamento a la decisión sobre el procedimiento de denuncia. La obligación de la iniciativa probatoria le corresponde al denunciante, y en caso de que haya un medio que esté en manos de la institución, deberá ser aportada la evidencia correspondiente.
f) Audiencia del interesado o de la interesada: como derecho esencial de los involucrados, se revisa el expediente con la finalidad de articular ante el Comité de Buen Gobierno o de Ética u órgano competente, de manera fundamentada la defensa de los derechos e intereses legítimos.
g) Resolución: este acto pondrá fin al procedimiento. Puede dar lugar al archivo de la denuncia o bien a la propuesta de sanción correspondiente.

7.1.5. Fase 5. Evaluar

La información contenida en el diagnóstico debe quedar constituida en línea base para la evaluación posterior de los impactos de los instrumentos que se implementen para el mejoramiento de la Gestión Ética. A partir de esta información, es preciso generar un sistema de evaluación del funcionamiento del subsistema en la mejora del clima ético y en la reducción de los casos de conductas no éticas en la organización.

7.2. LOS ÓRGANOS ESPECÍFICOS DE GESTIÓN DE LA INTEGRIDAD

7.2.1. Comité de Buen Gobierno y de Ética

Aun cuando existan dos códigos diferentes, uno de Buen Gobierno y otro de Ética, se recomienda que el órgano de gestión de las políticas de integridad en la organización sea esencialmente una única Comisión o Comité de Ética. A continuación, vamos a proponer algunas ideas sobre los Comités de Ética de las organizaciones públicas.

A. Objetivos del Comité de Buen Gobierno y Ética (CBGE)

Los Comités de Ética, en general, tienen como objeto fomentar el correcto proceder de los servidores públicos de la institución a la que pertenezcan, promover la implantación y buen funcionamiento de los instrumentos esenciales del subsistema, asesorar en la toma de decisiones y medidas institucionales relacionadas con la integridad, recibir denuncias y, en su caso, proponer solicitudes de sanción o reprobar éticamente a los servidores públicos que actúen de forma contraria al Código.

B. Conformación

Los Comités (CE) deben estar conformados por servidores públicos de la entidad a la que pertenezcan. Para la selección de sus miembros se tomará en cuenta a personas de reconocida integridad moral, también se considerará su trayectoria profesional, conducta,

méritos personales y disposición a colaborar con la consecución de los fines de integridad. En todo caso, para poder participar será preciso haber superado un proceso de acreditación en ética, basado en cursos y seminarios específicos. También podrán formar parte de la misma representantes de la sociedad civil, a seleccionar por la entidad de entre personas de reconocido prestigio e implicadas en la promoción de la integridad en el servicio público cuya presencia será a tiempo parcial y pro bono.

El proceso de conformación del CE será regido por los criterios de trasparencia, funcionalidad, objetividad e independencia. También, se podrían llevar a cabo procesos de votación en los que participarán los servidores públicos de la institución, pudiendo postular y postularse siempre que cumplan los requisitos antes enunciados. El comportamiento y conducta de los miembros determinarán su permanencia como integrantes del CE, por lo que estos deberán exhibir un comportamiento apegado a la ética pública, el ordenamiento jurídico y los principios de la actuación administrativa. Los servidores públicos a designar como miembros deben tener espacio físico para realizar su labor en el domicilio de la sede principal de la entidad. Deberán tener también presupuesto suficiente para realizar su labor y contar con puestos de apoyo para labores administrativas y de apoyo.

No deberían ser Miembros de los CE:

a) Directivos titulares: Ministros, Viceministros, Directores y demás cargos de similar jerarquía.
b) Quienes ostenten un cargo de confianza política.
c) Servidores públicos sancionados por la comisión de una falta disciplinaria muy grave o grave no prescrita.
d) Quienes estén prestando un servicio mediante un contrato de trabajo por tiempo definido.
e) Quienes hayan sido sancionados mediante sentencia firme por la comisión de una infracción de naturaleza penal.

Finalmente, los miembros de los Comités no deberían poder ser cesados durante su mandato, salvo por actuaciones contrarias a la ética pública en sus diversas dimensiones y siempre mediante debido procedimiento. Tras el fin de su mandato no podrán en ningún caso ser represaliados por su actuación, para ello se establecerán las medidas legales que lo impidan.

7.2.2. Otros órganos

Para empezar, no puede haber plena integridad en una organización si su dirección lo impide o no se implica suficientemente en la promoción de la ética. Por ello, como se establece en Chile, «el jefe/a superior de servicio es la máxima autoridad de la institución. Es quien representa al organismo y toma las decisiones institucionales. El rol que tiene como referente ético lo transforma en una figura “movilizadora” para la organización y sus funcionarios/as. La visibilidad y escrutinio a que están sometidos provoca que su influencia vaya más allá de los funcionarios públicos, llegando a la ciudadanía. Las decisiones que tome el jefe/a superior de servicio, su coherencia, impulso a los valores institucionales, ejemplo y fortaleciendo del instrumento, debe disipar o aclarar dilemas éticos institucionales. Este liderazgo es integrado a la estructura ética, coexistiendo de manera armoniosa con las normas, los procedimientos, los códigos, los sistemas de

capacitación y de difusión, los mecanismos de control y sanción y las políticas de gestión de personas de cada organización, los asesores jurídicos y de recursos humanos deben apoyar al jefe superior en esta labor» (Carrizo y Durán, 2017b, 16-17).

En algunos países se han creado, además, órganos unipersonales específicos de gestión de la integridad. Por ejemplo, en Chile, existe el Coordinador de Integridad: es el encargado de crear estrategias de gestión para implementar acciones y herramientas que permitan fortalecer una cultura organizacional con altos estándares éticos y advertir riesgos, previniendo el daño a la reputación y la posterior sanción a sus funcionarios y a la institución. El jefe/a superior debe nombrar al coordinador de su servicio e informar al Servicio Civil (Carrizo y Durán, 2017b, 18). Mientras que, en otros, como México, existe un órgano colegiado, el Comité de Control y Desempeño Institucional que auxilia a los Comités de Ética en las políticas anticorrupción y de integridad especialmente en lo referente al desarrollo de la responsabilidad administrativa. Junto a las unidades descentralizadas es importante que existe una unidad central de dirección, coordinación, control y promoción.

8. CONCLUSIONES

A lo largo de este texto se ha procedido a clarificar conceptos y dar una información general, y basada en estudios comparados, de las respuestas más comunes al problema de cómo promover la integridad en el servicio público. Además de considerar el fundamento de la ética del sector público y su dimensión individual, se ha destacado el papel de las instituciones como el fundamento del desarrollo económico y, en concreto, se ha destacado la construcción de una infraestructura ética que promueva conductas cooperativas y que restrinja conductas antiproductivas en el sector público como la estrategia clave para el fomento de la integridad. Una buena Administración debe promover la generación y funcionamiento de dichas instituciones en su triple dimensión, con normas, procesos y estructuras, para dar respuesta a su obligación de servir el interés general de forma legítima, sin olvidar la dimensión cultural.

Toda política de promoción de la integridad en el sector público debe plantearse estrategias holísticas tanto a nivel de país como a nivel local y organizativo. Desde el punto de vista organizativo, el sistema de gestión de la integridad debe considerar los instrumentos exclusivos de promoción de integridad y los complementarios, y tratar de analizar el contexto interno y externo. Todo ello permitiría reducir la posibilidad de tener personas en la Administración con desarrollo moral muy bajo y, por ello, predispuestas a actuar de forma corrupta; también, permitiría reducir las oportunidades de actuación inmoral y las fricciones que incentivan conductas antiproductivas, además de generar los controles que harían que las conductas corruptas no sean percibidas como posibles o, al menos, tengan un riesgo elevado de ser sancionadas. En todo caso, un buen sistema de gestión de la integridad no solo reduce las posibilidades de corrupción, sino que, además, mejora la toma de decisiones éticas y enriquece moralmente a la organización.

En todo caso, el establecimiento de estos sistemas tiene siempre dificultades políticas, pues dificulta los abusos de poder y el uso de la Administración para fines partidistas. La pregunta que siempre nos hacemos es ¿cómo llevar adelante en el mundo real estas

ideas? Para ello, vamos a exponer un modelo que desarrolló el Banco Mundial y que tiene elementos analíticos y prácticos bastante interesantes.

El diseño e implementación del sistema de integridad y, en concreto, del marco de integridad requiere el desarrollo de estrategias adecuadas para que pueda llevarse a efecto. Las políticas de integridad no son rechazadas abiertamente por nadie, pero existen numerosas estrategias políticas cuyo objetivo es dificultar su adecuado diseño e impedir su efectiva implementación. El ciclo de diseño tiene seis fases (Banco Mundial, 2017).

La primera es de diagnóstico, donde se analiza la institución y se ven sus problemas funcionales subyacentes relacionados con el compromiso, la coordinación y la cooperación. Para que las políticas de integridad organizativa puedan llevarse a efecto se requiere compromiso de todos los afectados, empezando por la cabeza de la organización, también es esencial que exista una coordinación entre todas las áreas que gestionan los diferentes subsistemas de manera que se alcancen las sinergias que constituyen la clave del modelo; finalmente, sin la cooperación de todos los afectados será imposible que el Marco se convierta en una pieza que añade valor a la promoción de integridad y a la lucha contra la corrupción.

La segunda, de evaluación de las asimetrías de poder y de sus posibles patologías (exclusión, captura y clientelismo). Es necesario comprobar si en la organización afectada existen problemas de exclusión de actores clave del sistema, bien sean sectores de empleados públicos, bien ciudadanos afectados por sus decisiones, bien posibles aliados de la sociedad civil. La exclusión de actores clave debilita y deslegitima la acción pública. Otro gran problema que muchas veces se da es la captura de la organización por grupos de interés poderosos que impiden a esta desarrollar su trabajo en aras del bien común. Finalmente, es muy importante comprobar los niveles de clientelismo con los que opera la organización, pues el clientelismo impide la actuación imparcial y conforme a la ley de la entidad afectada.

La tercera fase es de definición de objetivos, en la que se identifican los puntos de entrada para la reforma, bien sea generando contestación (voz), modificando incentivos o cambiando las creencias y preferencias de los actores. La promoción de la integridad se consigue, para empezar, dando voz a los actores que reciben los servicios públicos y que demandan eficacia, imparcialidad y equidad en el trato. Sus demandas fortalecen las dinámicas de cambio. También es muy importante modificar los incentivos que generan conductas no éticas y corruptas. Por ejemplo, las interrelaciones continuas entre contratistas y funcionarios o los salarios de miseria para servidores públicos con capacidad de actuar con *imperium* público (como la policía). Finalmente, es muy importante el cambio cultural. Las estrategias pedagógica y comunicativa para la gestión ética apuntan precisamente hacia la modificación de valores y creencias de los servidores públicos, con lo cual se garantiza la sostenibilidad y perdurabilidad de los cambios conductuales logrados. La estrategia de cambio cultural requiere que se consideren las siguientes áreas de acción: Voluntad política de la alta dirección; normas claras; organización interna para el cambio; participación de los actores implicados; formación integral en ética, cognitiva y emocional; estrategias comunicativas eficaces; focalización en el cambio de hábitos, costumbres y prácticas de la entidad; control social.

Cuarta fase, de diseño en sentido estricto, en la que se identifica el mejor mecanismo para la intervención, con normas de un tipo u otro (operativas, procedimentales o constitucionales). Las normas operacionales son las que definen deberes o derechos concretos a los sujetos afectados; las procedimentales, que definen qué sujetos pueden

participar en la elaboración de las normas operativas y cómo se deben tomar decisiones en general; y las constitucionales, que definen quiénes pueden tomar decisiones en la elaboración de las leyes y los procedimientos para su adopción o cambio (obviamente, estas están fuera del control de una organización). Los gobiernos implicados en el cambio deben considerar todas las opciones para un diseño eficaz de los mecanismos de integridad. Todo proceso de cambio requiere unos actores implicados en el mismo, de ellos, el más importante en la fase inicial es la dirección política. La implicación presidencial y, dentro de cada organización, de su máximo líder es clave. Pero también son muy importantes como aliados los órganos de control horizontal y, desde luego, la sociedad civil.

Quinta fase, implementación a través de los apoyos y estrategias adecuados para reducir las resistencias. En la implementación es muy importante seguir las fases procedimentales que ya identificamos. También, de acuerdo con la literatura existente, es importante disponer de: objetivos claros y coherentes; disponer de una teoría causal adecuada; asegurar los recursos financieros imprescindibles; reclutar las personas más competentes e implicadas y constituir un grupo de impulso; conseguir apoyo ciudadano y mediático y mantener el apoyo político durante el proceso.

Sexta fase, evaluación y adaptación. La fase final requiere una evaluación de lo realizado para la consiguiente adaptación del sistema en función de los hallazgos existentes y el comienzo de la nueva fase de diseño.

---

[1] *Diccionario etimológico María Moliner*, Gredos, 1983.

[2] Real Academia Española, *Diccionario Esencial de la Lengua Española*, Espasa, Madrid, 2006.

[3] *In the Active Voice*, Routledge, London.

[4] En su informe de 1996, la OCDE habla de ocho elementos clave en el concepto de infraestructura ética: compromiso político, marco legal efectivo, mecanismos de rendición de cuentas eficientes, códigos de conducta factibles, mecanismo de socialización profesional, condiciones de apoyo al servicio público, existencia de algún cuerpo que coordine la ética y una sociedad cívica activa («Ethics in Public Service», *Current Issues and Practice, Public Management Occasional Papers*, n.º 14, OCDE, 1996).

[5] Para garantizar que los datos que arroje el diagnóstico de clima ético sean confiables, se necesita recoger la opinión de una cantidad de servidores públicos que, desde el punto de vista estadístico, representen al conjunto de toda la población de la entidad y de cada una de sus categorías.

[6] Esta parte del texto se basa en una investigación realizada para la OCDE: *Ethics training for public officials*, por Manuel Villoria, Henk Bruning y Alberto Moreno de Tejada. Para la realización de dicho estudio se elaboró un complejo cuestionario con más de 30 preguntas y se envió a más de 20 países (en concreto, a sus organismos anticorrupción o similares). El cuestionario se construyó considerando la larga experiencia de varios países en formación ética y las lecciones aprendidas de dichas actividades, pero también la literatura sobre gestión de RR.HH. y la investigación sobre corrupción y gestión pública realizada por la OCDE.

[7] Ver *Modelo de Gestión Ética para Entidades del Estado (Colombia)*, pp. 241 y ss.

[8] Medidas tomadas de la propuesta de Ley de Prevención y Lucha contra la Corrupción presentada a los grupos parlamentarios por una serie de colectivos dedicados a la lucha anticorrupción.

[9] Responsable público se refiere a todo tipo de cargo público, sea electo o de nombramiento, sea en el gobierno central o en gobiernos subnacionales.

[10] Ver, por ejemplo: Manual de implementación: modelo estándar de control interno para el Estado colombiano, 2008.

CAPÍTULO IV
LA CORRUPCIÓN: CONCEPTOS, VARIABLES DE ANÁLISIS, EFECTOS E INSTRUMENTOS DE LUCHA

1. INTRODUCCIÓN

La palabra «corrupción» ya forma parte del vocabulario diario de la política (y de los negocios). Probablemente ha venido para quedarse por un largo tiempo en nuestras conversaciones y en nuestras percepciones sobre lo público. Incluso podríamos decir que una gran parte de la ciudadanía relaciona naturalmente la corrupción con la actividad política. Las consecuencias de esta perversa asociación son, obviamente, muy negativas para la legitimidad de nuestras democracias y, sobre todo, para la revitalización de la política y la construcción de virtud cívica. Por supuesto que la corrupción no es algo propio del siglo XXI, ni siquiera lo fue del siglo XX, pero hay factores de muy diverso tipo que hacen que hoy sea plato corriente del menú mediático y de las investigaciones de nuestros jueces. Sin embargo, a pesar de su uso constante, pocos conceptos son usados con mayor amplitud semántica y menor rigor científico que el que nos ocupa. Corrupto es, o puede ser, casi todo y, al mismo tiempo, casi nada. Depende del punto de vista del hablante y, cómo no, de su adscripción partidista. Saussure decía que el punto de vista es quien crea el objeto; pues bien, con el concepto corrupción esa afirmación es plenamente cierta. De ahí la necesidad de empezar clarificando científicamente de qué hablamos cuando hablamos de corrupción, establecer las causas y consecuencias del fenómeno y esbozar algunos instrumentos eficaces en la lucha contra la expansión de este fenómeno.

2. CONCEPTOS

2.1. INTRODUCCIÓN

Los conceptos de corrupción, por sí mismos, han dado lugar ya a numerosos libros y a innumerables artículos (entre otros, Heidenheimer *et al.*, 1989; Heidenheimer y Johnston, 2000). Frente al fenómeno, se puede optar por evitar el concepto e ir directamente a definir tipos penales de corrupción, que es lo que hizo Naciones Unidas en su Convención, ante la imposibilidad de consensuar el concepto; también se puede buscar una definición de mínimos que permita incorporar a ella una gran cantidad de supuestos; y se puede tratar de encontrar una definición rigurosa que nos dé más información sobre el fenómeno. La primera opción es, simplemente, aceptar la derrota y dejar que una enorme cantidad de supuestos de corrupción no queden calificados como tales pues no están incorporados al Código Penal. La segunda opción

probablemente es la más útil, pues permite diferenciar sin detallar en exceso, aunque genere algunas zonas grises. La tercera es la opción de los investigadores más analíticos, que tratan de desentrañar el fenómeno de forma que pueda generar una investigación rigurosa.

Desde una opción analítica, en toda corrupción existe:

1. Una persona que ocupa una posición en una organización pública, no gubernamental o privada, posición de la que se derivan unos derechos o privilegios. Esa persona puede ser un director general de una multinacional, un alcalde o un jefe del servicio de contrataciones de cualquier Ayuntamiento. Los privilegios del alcalde son superiores a los del jefe del servicio, pero ambos tienen privilegios evidentes.
2. Esos derechos o privilegios (recursos públicos en términos de Della Porta y Vanucci) se conceden para que quien ocupe el puesto los desarrolle en beneficio de quien se los otorga. En la empresa privada son los accionistas, en las ONGs son los socios o miembros de las mismas, en el Estado son los ciudadanos directa o indirectamente los que legitiman la ocupación de los puestos públicos, pero en todo caso los privilegios que otorga el puesto tienen un fin que los transciende. El ministro tiene el privilegio de tomar decisiones muy importantes sobre políticas públicas, o sobre contrataciones y modificaciones presupuestarias, y debe ejercerlas en beneficio de la comunidad. En general, todos los servidores públicos deben buscar ese interés general objetivamente; cómo lo hagan, ahora es secundario, pero lo importante es que lo intenten; a veces se equivocarán en la concreción de la mejor solución, pero la equivocación y ni siquiera la incompetencia son corrupción.
3. Los deberes que se derivan del puesto, en especial el deber de usar los privilegios para beneficio del otorgante del poder, se incumplen. Existe un incumplimiento del deber posicional (Malem, 2002), un abuso de la confianza otorgada. Es el caso de un Director General de una empresa que falsea balances para que las acciones suban y poder venderlas a un precio sobrevalorado enriqueciéndose indebidamente y dañando a los accionistas. O el caso de un ministro que opta por un programa público en función de que ese programa beneficia a quienes financian la campaña de su partido, aunque sea ineficaz e irrelevante para resolver el problema que está en el origen del proyecto. Pero también el caso del Jefe del servicio de contratación que acepta un soborno por favorecer a determinada empresa, aunque luego esa empresa no resulte adjudicataria, pues el funcionario ha incumplido su deber de imparcialidad y dañado la imagen del servicio público.
4. Y se incumplen porque existe un beneficio directo o indirecto, actual o futuro, para el ocupante del puesto, o el grupo al que pertenece, que no está previsto entre los beneficios legítimos que se deben tener por ocupar tal posición de acuerdo a las normas legales y/o morales vigentes, es un beneficio extraposicional (Garzón Valdés, 1997). En toda corrupción hay este intento de obtener beneficio, sea el que sea y se obtenga finalmente o no. Es cierto que, en la mayoría de los supuestos, la corrupción exige un corrupto pero también un

> corruptor o al menos alguien dispuesto a pagar por el beneficio, no obstante, a nuestros efectos, corrupción es la acción vinculada al abuso de posición, no la oferta de beneficio extraposicional, sin perjuicio de que la oferta se sancione también penalmente; la razón es que, si hay oferta y hay rechazo del soborno por parte del funcionario correspondiente, no puede hablarse de corrupción, sino de intento fracasado de corrupción. La generalización del rechazo es el fin de la corrupción. Y la aceptación del soborno es su comienzo, pero no en sí el mero ofrecimiento.

Sin embargo, de los párrafos precedentes surge de nuevo el problema cultural, es decir, que lo que es posicional y extraposicional depende en parte de los entornos culturales e históricos. Es cierto que lo que hoy se consideraría corrupto en toda Europa, hace 300 años no se consideraba como tal; por ejemplo, el nombrar cargos públicos en función de la amistad o incluso la compra de cargos públicos. En todo caso, nos ayuda a entender la fenomenología del asunto.

Continuando, y sin agotar ni mucho menos el tema, otra definición que nos abre una vía interesante de análisis sería (Della Porta y Vanucci, 2002): aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento (2002, 86). En esta definición se deja abierto de qué recursos públicos se trata, pues efectivamente la corrupción no implica necesariamente toma de decisiones favorables sobre concursos o licencias, también puede usarse la información para favorecer al corruptor, o la sanción a competidores del indebidamente favorecido. En suma, lo que el corruptor busca son dos tipos de beneficios: influencia sobre decisiones y/o información confidencial que le sitúen en una situación de ventaja ilícita sobre sus competidores. Los beneficios privados para el corrupto son también muy amplios, pueden consistir en dinero, pero también en regalos no monetarios, y, últimamente, ha adquirido importancia el buen trato en los medios de comunicación afines al corruptor. Esos beneficios privados pueden ir directamente al patrimonio del corrupto, pero también pueden ser usados para campañas electorales, incluso pueden ir destinados al partido directamente, sin beneficio directo para el corrupto. Asimismo, es muy importante considerar que la inacción puede ser corrupta; por ejemplo, cuando se conoce una infracción o un incumplimiento y no se actúa contra el infractor por intereses políticos, electorales o de otro tipo. O cuando debería modificarse una norma o una situación de privilegio competitivo que está dañando claramente el interés general y no se hace nada por el apoyo que el grupo privilegiado otorga al decisor. Finalmente, incluso decisiones que no causen daño a la Hacienda pública pueden ser plenamente corruptas si se abusa del poder para beneficiar a unos actores frente a otros, recibiendo el correspondiente beneficio. Por ejemplo, se puede otorgar un contrato a la empresa que realmente es la mejor y que puede hacer de la forma más eficiente el trabajo, pero exigirle un cohecho para otorgarle el contrato.

Para finalizar, en la definición previamente expuesta hay un aspecto que conviene matizar. Actualmente, no es preciso que, además de todo lo anterior, la actuación se realice de forma oculta, aunque es lo normal en la inmensa mayoría de los casos, pues

existen formas tan sofisticadas que podrían darse a conocer y que nadie advirtiera en un primer momento la corrupción que se deriva del hecho anunciado; eso sí, seguro que detrás existen las transacciones ocultas y fraudulentas entre los actores clave. Por ejemplo, en los niveles locales de gobierno español, se han hecho convenios públicos con promotoras que, a pesar del daño medioambiental y paisajístico, y a pesar de la difícil sostenibilidad de la urbanización, se han ejecutado, a cambio del correspondiente ingreso patrimonial para las arcas municipales, con el que el alcalde y su grupo municipal se embarcaron en gastos claramente ineficientes y que excedían las obligaciones propias de la corporación municipal, y todo ello con el aplauso generalizado de una gran parte de los electores. Lo que no se sabía, muy probablemente, en muchos casos, es que además de los ingresos municipales existían ingresos también para el partido, que, quizás, luego se repartían de forma oculta entre los dirigentes en forma de sobres o de otra manera. Tampoco se sabía por qué se aceptaban las propuestas de unos y no de otros, o por qué no se hacían estudios serios de impacto. O se ignoraban los puestos de trabajo adjudicados a los familiares de los benefactores en las empresas del grupo al que se hacía «el favor».

En este texto no vamos a hablar de corrupción entre privados. Si quisiéramos hablar de la corrupción tanto en el sector público como privado no tendríamos más opción, probablemente, que usar definiciones de corrupción diferentes. Por ello, al centrarnos en lo público, usaremos como definición de corrupción la que usa Transparencia Internacional y los más importantes organismos internacionales: el abuso de poder para beneficio privado, directo o indirecto (la opción intermedia y más útil, probablemente). Usando esa definición es difícil captar lo que supone realmente la corrupción entre privados. Imaginemos un vendedor de una empresa que paga un soborno a un responsable de compras de otra empresa para que compre sus productos. En principio, el abuso de poder es difícil que se dé, pues no tiene poder sobre el comprador; segundo, no incumple su obligación de vender lo máximo posible, aunque los medios que usa no sean moralmente encomiables; además, el beneficio privado directo tampoco parece muy claro (podría hacerlo para alcanzar objetivos de ventas, pero le costaría demasiado), más bien lo hace por el bien de la organización. Si a ello añadimos que probablemente su jefe le autoriza a ello, ya no queda claro por qué deberíamos considerar corrupta su conducta. No abusa de su poder y cumple con su obligación de defender los intereses de su empresa. Otro caso que nos desbarata el concepto sería el siguiente: un empresario hace trabajar a sus empleados más horas de las contratadas, bajo la amenaza de despido, para beneficio propio. Hay abuso de poder para beneficio privado, pero es un caso de explotación laboral, no de corrupción realmente. Más aún, el propio concepto de beneficio privado es parte esencial de la actividad empresarial, y la clave del debate no es si existe o no tal beneficio, sino si la forma de obtenerlo es moralmente aceptable o no. De ahí que el concepto que hemos propuesto previamente sea útil para el sector público, pero tenga serias debilidades para ser usado en el sector privado. En todo caso, la corrupción entre privados es un tema que cada año se toma más en serio y, por ello, se incorpora a la normativa penal de forma cada vez más generalizada, máxime cuando dicha corrupción, sobre todo en grandes empresas multinacionales o en bancos, puede dar lugar a crisis económicas y de confianza en el sistema de mercado de carácter grave, que sufren después todos

los ciudadanos del planeta. En todo caso, vamos a intentar ser analíticos, centrándonos solo en la corrupción en el sector público que, casi siempre, exige una colaboración privada, por supuesto.

2.2. TIPOS DE ACTIVIDADES CORRUPTAS

En una excelente síntesis, Francesco Kjellberg (2000) define la corrupción (pública) como una quiebra de las normas legales (concepción jurídica), o de las normas éticas no escritas (concepción ética) pero con apoyo social generalizado (concepción sociológica) relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios indebidos a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta (concepción política), con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente (concepción económica).

De esta definición, además, surgen cuatro tipos posibles de actividades corruptas:

a) Primero, aquellas que quiebran normas legales y cuyo resultado son beneficios directos para el político o burócrata correspondiente. Es este el supuesto más comúnmente entendido como corrupción, son los sobornos y cohechos —«*bustarella*» en italiano, «*pot de vin*» en francés, «*kickback*» en inglés— o las malversaciones de fondos públicos. Es este tipo de corrupción la que se mide sobre todo en el Barómetro Global de Corrupción (IPC) de *Transparency International,* en el que se pregunta directamente a los ciudadanos por los sobornos pagados o los cohechos que se les demandan, índice que, aunque supone un avance importantísimo, por centrarse solo en un tipo de corrupción y por otras razones, tienen una validez limitada (Johnston, 2000). Con este tipo de corrupción directa, brutal e ilegal, algunos gobernantes han conseguido hacerse inmensamente ricos, como fue el caso de Suharto en Indonesia, al que se le atribuyen entre 15.000 y 30.000 millones de dólares de la época en beneficios. En ocasiones, los beneficios, aunque directos, son de difícil comprobación, pues son diferidos o son no monetarios. Estos supuestos son de más difícil control pues el beneficio muchas veces es intangible inmediatamente. Es el caso de ciertos contratos adjudicados ilegalmente, que el corrupto realiza sabiendo que se le debe algo y que se le pagará por ello, pero los beneficios concretos no se perciben inmediatamente, sino que vendrán en su momento: puede ser una mera información posterior para que compre ciertas acciones, o un puesto bien retribuido en la empresa beneficiada. En todo caso, las Naciones Unidas han intentado generar una corriente de trabajo común contra esta lacra y, sin ponerse de acuerdo en una definición global, sí han avanzado en la generación de tipos penales que deberían incluirse en las legislaciones de los Estados miembros y generar mecanismos de cooperación para la persecución de los delitos, la recuperación de activos, la prohibición de paraísos fiscales, la lucha contra el blanqueo, etc.

   Así, tras la aprobación, en diciembre de 2003, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, existen unas definiciones internacionales de los tipos penales más importantes asociados a la corrupción (arts. 15 a 23). Por

ejemplo: el soborno de funcionarios públicos nacionales y el cohecho realizado por estos mismos, el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, la malversación o peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el soborno en el sector privado, la malversación de bienes en el sector privado y el blanqueo del producto del delito. En términos jurídicos comparativos, el cohecho suele ir vinculado a la presencia de un empleado público que tiene una intención corrupta, que solicita beneficios a cambio de la acción corrupta, cuyo acto oficial tiene relación directa con el valor conseguido, y cuando existe intención de ser influenciado en el ejercicio de cargo público. Por otra parte, el soborno se define por Naciones Unidas como la «promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales». Y el tráfico de influencias sería, de nuevo según Naciones Unidas, «la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad de un Estado un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona». Y también «la solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad de un Estado un beneficio indebido».

b) Segundo, aquellas que implican quiebra de normas legales, pero con beneficios indirectos para el corrupto. Aquí se incorporarían todos aquellos supuestos en los que se incumplen normas de concurrencia en la contratación pública o en la concesión de subvenciones (incluyendo aquí esa peculiar subvención encubierta que es la recalificación de terrenos) para favorecer a grupos que financian al partido o que constituyen su base electoral. En algunos de estos casos se incumple la norma para favorecer al partido, no al propio decisor directamente. Ciertas personas ejercen la labor de recaudadores para el partido abusando de puestos públicos; alguna vez, aunque raramente, no se benefician directamente de tal labor, sino que realizan este trabajo sucio como una forma de militancia. En otras, su beneficio es más bien modesto, seguir ocupando puestos públicos y conseguir incluso ascensos en la escala administrativa o en el partido, en cuyo caso estaríamos también dentro del tipo presentado en primer lugar.

c) Tercero, aquellas que implican quiebra de normas éticas socialmente aceptadas, con beneficio directo para el corrupto, pero sin que el incumplimiento de normas sea claro (ver Rose y Peiffer, 2018). Es el supuesto de ciertas informaciones no secretas, pero a las que se tiene acceso privilegiado, pasadas a ciertas empresas, o ciertas regulaciones que se definen pensando en favorecer inequitativamente a grupos afines, o la creación de partenariados público-

privados con la perspectiva de obtener beneficios políticos o familiares muy difusos. Por ejemplo, se puede favorecer a empresas en convocatorias de subvenciones, en las que subordinados del responsable político deciden libremente, y que dichas empresas ganan no por fraude en las decisiones, sino por la información que tienen sobre cómo presentar los proyectos, sin claro incumplimiento de normas jurídicas; o el uso del cargo para obtener ciertos descuentos, informaciones privilegiadas sobre inversiones, consumiciones gratuitas… sin que exista ninguna resolución o acto claramente fraudulento o ilegal derivado de ello. Así, por ejemplo, un político relevante puede conseguir un crédito de un banco a un interés muy bajo, o puede comprase un piso fuera de su localidad a un precio irrisorio por un descuento que le dan por ser quien es ciertas promotoras-constructoras, etc. A cambio, el responsable público, por ejemplo, en una comida privada con los promotores o responsables de inversión del banco simplemente desgrana opiniones o intenciones sobre cómo le gustaría que creciera la ciudad o cuál será su política de inversiones. Ciertamente, una investigación minuciosa de estos fenómenos podría llevar a investigaciones penales, pero la posibilidad de éxito sería muy baja, basta ver los procesos penales abiertos hasta el momento por casos de este tipo.

d) Cuarto, aquellas que implican la quiebra de normas éticas socialmente —al menos por la mayoría— aceptadas, pero con beneficio indirecto para el corrupto. Este es el supuesto de más difícil control, pero no por ello menos frecuente e importante. En general, es muy común que a través de la financiación legal se influya en la definición de políticas posteriormente. En concreto, tal influencia supone que el responsable público correspondiente actúe de forma que, en la elaboración de normas o en la concesión de licencias, se favorezca a grupos que han financiado al partido gobernante o que le apoyan a través de los medios. También puede consistir en la concesión de contratos o en la regulación sesgada, respetando todas las normas formalmente, para que los contratistas/regulados influyan favorablemente en el tratamiento informativo que medios afines a ellos dan del partido al que pertenece el concedente. La situación en Estados Unidos en este ámbito es verdaderamente escandalosa. Hoy es muy difícil, en economías avanzadas y globalmente interconectadas, poner claros límites al uso del poder, pues las posibilidades de actuar de forma fraudulenta son infinitas. La sofisticación se produce cuanto más avanzado es el país afectado, de manera que quedan ocultos al escrutinio público numerosos hechos que, realmente, implican abuso de poder y beneficio privado. Sin embargo, en países subdesarrollados la corrupción es mucho más directa e impactante, por lo que se tiende a ser mucho más críticos con ella que con la propia de los países avanzados.

Estos últimos dos casos, en los que la ley no se incumple claramente pero sí se sacrifican los principios éticos que deben guiar a un gobierno democrático, nos llevan a introducir el concepto de «captura de políticas», pues en ciertos casos, lo que se ha conseguido por los corruptores es controlar toda una definición de política, que implica la elaboración y aprobación de normas claramente beneficiosas para el corruptor, o el

bloqueo de reformas, necesarias y urgentes desde una concepción mínimamente racional del interés general, pero perjudiciales para los grupos de interés corruptores.

De acuerdo con la definición del Banco Mundial[1], la captura de las políticas consiste en una modelación interesada de la formación de las reglas básicas del juego a través de pagos privados (no necesariamente ilegales y no necesariamente monetarios) y no transparentes a los responsables públicos. También de acuerdo a Stoyanov *et al*., puede ser descrita como «una meta-organización e institucionalización de las relaciones corruptas que podría llevar a una privatización virtual de la gobernanza de un país, o de un territorio dado; cuando se produce, el Estado, en lugar de producir bienes públicos, proporciona sistemática y permanentemente bienes privados a los captores de las funciones gubernamentales» (2019, 15). En suma, sería un soborno a gran escala con efectos permanentes, que no se agotan en un solo contrato. No obstante, es importante destacar que la captura de la política va más allá de la modelación a cambio de pagos económicos, pues la configuración de una política a imagen y semejanza de lo querido por los captores puede conseguirse sin necesidad de pagos en dinero. Así, puede conseguirse que los decisores públicos sacrifiquen el interés general y favorezcan a un actor social en exclusiva ante la amenaza de conflictos (la paz social) o por la intimidación mediática, o puede producirse el caso de que los decisores públicos convaliden, para evitar conflictos internos, que una política sea configurada de acuerdo a los intereses de la burocracia que ha capturado las instituciones donde tales políticas se formulan o implementan. Incluso, la captura de las políticas puede ser fruto no de un pago económico, sino de una eficaz estrategia de penetración por parte de lobbies en puestos clave del gobierno o en comisiones decisorias o influyentes. En definitiva, las definiciones de captura vinculadas a pagos económicos no expresan toda la realidad de la captura. Por ello, lo mejor sería definir la captura como la ausencia de autonomía del Estado en la defensa del interés común, una situación en la que ciertos grupos sociales son capaces de controlar a los líderes políticos a través de diversos mecanismos y los líderes tienen poca capacidad y/o poco deseo de resistir tales influencias (Shafer, 1994). Por el contrario, existe autonomía estatal cuando los líderes pueden aislarse razonablemente de las presiones de algunos poderosos intereses particulares y son capaces de definir intereses nacionales autónomamente, considerando las opiniones de todos los afectados de forma equilibrada. En el caso de la política del suelo española, sería conveniente que se introdujera el concepto de captura de políticas para explicarse cómo durante más de 100 años los propietarios del suelo han sido legalmente autorizados para quedarse con toda o casi toda la plusvalía que se deriva de las urbanizaciones y ensanches de ciudades.

Desde hace algún tiempo, por parte de organismos internacionales y de *Transparency Internacional*[2] se distingue la corrupción por el sujeto que la promueve o ejecuta, y así se diferencia entre corrupción política, que es la que se comete en los niveles superiores del poder y de la sociedad por las élites, líderes y empresas importantes; y corrupción menor o administrativa, que es la que se comete por funcionarios y ciudadanos comunes en sus vidas diarias, tales como sobornos cobrados o pagados por licencias e infracciones de tránsito. En los países industrializados y más avanzados la corrupción menor no tiende a considerarse como

un grave problema dado que no está muy expandida, sin embargo, en los países subdesarrollados sí es un grave problema. En algunos países, por ejemplo, en Camerún, Kenia o Nigeria más del 30 % de la población reconocía haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en la década de 2000. Esta distinción entre «*petty*» y «*grand*» corrupción es importante para ver cuándo se llega a estados de corrupción sistémica, que se da cuando los dos tipos conviven y se retroalimentan.

3. LA MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN

3.1. INTRODUCCIÓN

La medición de la corrupción se ha convertido en un tema de investigación cada vez más importante (Robinson, 1998; Andersson y Heywood, 2009; Sampford *et al.*, 2006). En general, se puede hacer de tres formas (Solimano, 2008). En primer lugar, se puede hacer objetivamente, en base a las denuncias de corrupción y las investigaciones abiertas por el ministerio público o los jueces de instrucción. En segundo lugar, a través de encuestas de percepción de corrupción a inversionistas nacionales y extranjeros, expertos o a la ciudadanía en general. Finalmente, a través de encuestas (encuestas de victimización) en las que se pregunta a los ciudadanos por sus experiencias directas en el pago de sobornos o en las extorsiones que sufren de parte de funcionarios del Estado. En la actualidad hay más de quince instrumentos de medición, tanto a nivel global como regional, y muchos de ellos se han sofisticado bastante (UNDP y Global Integrity, 2008). A todo lo anterior, se puede sumar, hoy en día una nueva forma de medir la corrupción: la medición con *big data*.

En términos generales, la medición de la corrupción encuentra diversas dificultades. En primer lugar, la corrupción, al ser normalmente un delito, conlleva clandestinidad. Además, como muchas de sus modalidades pertenecen a lo que se denominan delitos sin víctimas, se descubren menos casos de los que hay realmente. En segundo lugar, las denuncias de corrupción política son también parte de la política, voluntariamente o no[3]. Por ello, «aquellos que reportan o denuncian instancias de corrupción pueden ser opositores políticos del acusado con motivos para desacreditarlo: los críticos de las prácticas corruptas con frecuencia tienen otra agenda propia» (Sandholtz y Koetzle, 2000, 33). Tercero, hay problemas metodológicos muy difícilmente superables al medir la corrupción. Para empezar, el problema de la reificación (Babbie, 1995, 116-118), consistente en que se sustituye el concepto por las medidas operacionales que se usan para poder contar. La corrupción es una cosa, los índices de percepción de la corrupción otra distinta. El gran problema de las mediciones existentes tiene que ver con su validez. Se trabaja con un constructo que genera enormes dificultades de definición. No hay ningún método que incluya en su medición todas las posibles modalidades de corrupción. Así, las encuestas de percepción normalmente no definen la corrupción, dejando a cada uno de los encuestados la configuración personal del concepto. Por otra parte, las encuestas de victimización normalmente solo miden los cohechos, no el uso privilegiado de información o la captura de políticas (Weber

Abramo, 2007). Estamos ante un grave problema de «*content validity*», pues la medida no incluye todas las dimensiones importantes del constructo (Remler y Van Ryzin, 2011, 107-108), un déficit que nos debe obligar a mantener una prudente distancia con los resultados de las mediciones.

Por otra parte, en las mediciones de corrupción por percepción, como el *Corruption Perception Index* de *Transparency International* (CPI), se usan medidas de intervalo de nivel para medir variables que son ordinales, lo cual no es muy correcto (Johnston, 2009, 23). Las medidas ordinales agrupan casos en categorías que reflejan una característica común, por ello, los casos pueden ser situados en una de las categorías, en función de la mayor o menor presencia de atributos que son comunes a todos los casos. El orden es inherente a la medición. Así, los países pueden ser clasificados en categorías de baja, media o alta corrupción, en función de su mayor o menor presencia. Sin embargo, las mediciones de intervalo sitúan los casos observados en un orden, en función de una dimensión común delimitada por unidades de idéntico tamaño, pero sin que exista un punto que indique la completa ausencia del atributo medido. Por ejemplo, en la escala Fahrenheit todos los valores se refieren a un común atributo (calor), y un grado de diferencia es idéntico en todos los valores, pero como el punto cero es arbitrario, una medición de 60 grados no implica el doble de calor que una de 30 grados, igual que 0 grados no implica ausencia total de calor o frío. Si un país tiene una puntuación de 6,6 en el CPI, ¿implica eso que tiene la mitad de corrupción que otro que tiene un 3,3? En realidad, esa precisión de las mediciones de intervalo es útil para ser usada en investigaciones cuantitativas y realizar correlaciones más o menos sofisticadas, pero a efectos del conocimiento del fenómeno no nos dice nada importante y, peor aún, puede generar ciertas confusiones.

3.2. Medición objetiva

La medición objetiva de la corrupción, a través de los datos del Ministerio de Justicia o de la policía sobre causas abiertas por corrupción y sentencias condenatorias, es engañosa, pues en realidad lo que mide es la eficacia policial y judicial. Un país muy corrupto puede no tener causas abiertas porque existe impunidad. Y viceversa, un país con corrupción moderada puede tener muchas causas porque la policía y el sistema judicial se toma en serio el problema y lo persigue. Por ejemplo, en noviembre de 2009, el entonces Fiscal General del Estado, Cándido Conde-Pumpido, hablando de la corrupción política, reveló en el Congreso que las causas que se estaban investigando en la Fiscalía en ese momento, y que afectaban a políticos de todos los partidos, eran 730. Un poco después, en una nota de prensa de 10 de diciembre de 2009, el Ministerio del Interior, por su parte, aportó otros interesantes datos sobre el volumen de actuaciones contra la corrupción desarrolladas desde 2004. Según la nota, los agentes del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) habían realizado 232 operaciones contra la corrupción desde el año 2004. En esos cinco años, los agentes especializados de las distintas unidades centrales y territoriales de la Comisaría General de Policía Judicial habían detenido a 943 personas e intervenido numerosos bienes valorados en más de tres mil millones de euros. En suma, que estábamos ante cerca de 1.000 políticos investigados a fines del año 2009, pues de esas 730 causas algunas incluyen a más

de una veintena de cargos políticos. Estos datos nos indican que la labor de investigación de la policía y de la fiscalía estaba siendo intensa y que, posiblemente, si hubiera mejores sistemas de detección y más fiscales y policías dedicados a investigar este tipo de delitos todavía podrían haberse descubierto más. También nos ofrece un panorama no muy edificante sobre la conducta de los cargos políticos.

No obstante, estos números no nos aproximaban adecuadamente al problema, no nos decían toda la verdad. ¿Cuántos de esos casos acabarían con sentencia condenatoria? De las sentencias condenatorias ¿cuántas acabarían ejecutándose plenamente y con recuperación del dinero indebidamente percibido? El hecho de abrir investigaciones, cuando no va acompañado de sentencias rápidas y ejemplares, en la mayoría de los casos denunciados, genera una enorme frustración y desafección política, como nos demuestra el caso italiano (Vanucci, 2009). Además, la corrupción también se comete por funcionarios, no solo por políticos; en este caso, los datos existentes nos indican que, en España, el número de funcionarios investigados y sancionados por corrupción es muy bajo. Más aún, es anómalamente bajo cuando se compara con los funcionarios investigados y sancionados en países con menos corrupción percibida que España, como Francia o Estados Unidos (Villoria y Jiménez, 2012a).

En todo caso, es importante señalar que los datos reales sobre juicios y condenados por corrupción existen ya por fin en España, desde el último semestre de 2015, gracias al esfuerzo de algunos vocales del Consejo del Poder Judicial. Los datos se pueden ver en la Tabla 4.1.

TABLA 4.1

Número de personas acusadas de delitos relacionados con la corrupción en Juzgados de Primera instancia e instrucción

	3T 2015	4T 2015	1T 2016	2T 2016	3T 2016	4T 2016	1T 2017	2T 2017	3T 2017	4T 2017	1T 2018	2T 2018	3T 2018	4T 2018	1T 2019
TOTAL	472	256	139	104	121	78	91	113	99	97	97	46	10	52	60

FUENTE: CGPJ.

Los datos nos indican que los acusados por corrupción y el número de causas en juicio oral no han hecho sino bajar desde 2015, de 728 acusados en el último semestre de 2015 a 62 en el último de 2018, y con las mismas fechas, de 127 casos a 38. ¿Quiere eso decir que la corrupción está descendiendo claramente en España?

Tal vez, dichos datos deberían llevarnos a pensar, por el contrario, que la corrupción pública en España no es un fenómeno marginal, sino que tiene una dimensión relevante. Pero ¿por qué 700 casos es preocupante y 100 no? En principio, desde un punto de vista normativo, toda corrupción, por poca que sea, es mucha. Los efectos negativos de la corrupción se producen siempre, pero también es cierto que tratar de eliminar completamente la corrupción cuando ya es muy baja puede ocasionar más problemas que beneficios (Anechiarico y Jacobs, 1996), de ahí la importancia de poder

definir unos umbrales de riesgo sistémico. ¿Cuándo la corrupción empieza a ser un problema que afecta seriamente a la economía y a la fábrica social de un país? Considerando que las medidas anticorrupción normales siempre deben estar presentes ¿a partir de qué número de casos[4] debe dispararse la alarma, tomándose la lucha anticorrupción como prioridad nacional y empezando a implantar medidas drásticas? Por desgracia, por ahora, esa definición de umbral basado en datos sobre casos de corrupción investigados parece imposible. Y ello por varias razones.

La primera, porque para establecerlo con rigor sería necesario compararlo numéricamente bien con otros países o bien diacrónicamente dentro del propio país y, posteriormente, correlacionar esos datos con indicadores económicos y sociales. En relación con la comparación externa, hay países donde la corrupción puede ser enorme y causar enormes problemas, pero no se investiga. Por tanto, en una comparación con España saldrían muy bien parados, pero no por su decencia, sino por su ausencia de voluntad de lucha contra la corrupción; compararnos con ellos sería un error y copiarlos una tragedia. Obviamente, la opción alternativa puede ser compararse solamente con los países reconocidos internacionalmente por tener menor corrupción —por ejemplo, los escandinavos—, pero ello es un *benchmarking* para la mejora —algo muy útil—, pero no un indicador de riesgo. Además, lo que hay que copiar de dichos países no es tanto la lucha penal contra la corrupción, como las medidas preventivas e indirectas (por ejemplo, calidad gubernamental basada en la imparcialidad y transparencia) que hacen que no se produzcan casos de corrupción (Rothstein, 2011). En relación con la comparación histórica interna, puede pasar lo mismo; gobiernos y poder judicial en el pasado pudieron dejar pasar la corrupción sin investigarla y el primero —sea gobierno sean jueces— que la investiga seriamente es quien asume el papel de portador de las malas noticias. Un ejemplo: en Italia, poco antes de *Mani Pulite*, entre 1984 y 1991, había una media de casos de corrupción anuales de unos 230. En 1995 los casos subieron a 2.000, con más de 3.000 personas imputadas. Es obvio que la corrupción no se multiplicó por 10 en 1995. La corrupción sistémica ya estaba presente. *Mani Pulite* simplemente eliminó, por un tiempo, el pacto de silencio existente entre la clase política (Vanucci, 2009). En suma, en este tipo de mediciones «objetivas» es difícil saber si lo que medimos es la calidad del sistema judicial, la voluntad política de combatir la corrupción o el nivel real de corrupción pública, con lo que las comparaciones son muy peligrosas (Lambsdorff, 1999; Treisman, 2007).

Segunda, porque no existen estadísticas homologables en el mundo, que nos permitan decir que a partir de cierto número de casos empieza a ser un problema serio, es decir, que determinados efectos económicos y sociales empezarían a producirse de acuerdo con la experiencia comparada[5].

En tercer lugar, conviene no olvidar que la mayoría de los casos investigados surgen como consecuencia de algún tipo de denuncia que es investigada posteriormente por la policía, pero muchos actos corruptos quedan impunes al no haber sido denunciados. Mucha gente no denuncia la corrupción por miedo a las represalias o porque en determinados entornos culturales las personas no se sienten víctimas de la misma cuando no les afecta muy personalmente (Sandholtz y Koetzle, 2000; Johnston, 2005a). Finalmente, es preciso reconocer que no todos los casos son iguales y el

número no refleja necesariamente gravedad. Es obvio que hasta en los países con una clase política y funcionarial más honesta —como Suecia— puede existir algún caso de corrupción, pero ello no genera graves problemas para el funcionamiento económico y político de dichas sociedades (Bauhr *et al.*, 2010) dado que: 1. El número de casos es muy bajo. 2. La gravedad de los casos es baja, pues suelen tener poca relevancia económica y no reflejan una estructura asentada de extorsión. 3. El rechazo social es muy alto (Rothstein, 2011). De ahí que algunos estudios hayan optado por analizar efectos, como el coste de la corrupción, y no tanto el número de casos (Jain, 2001; Di Tella y Schargrodsky, 2002). Pero aquí el problema es el de la dificultad técnica de cada investigación, la posibilidad de que se oculten los datos de coste y el hecho de que puede existir corrupción sin robo (Schleifer y Vishny, 1993)[6]. En suma, no es posible por el momento decir a partir de cuántos casos investigados la corrupción empieza a ser o dejar de ser un problema importante.

En conclusión, la medición de la corrupción con datos objetivos es posible (Del Monte y Papagni, 2006), pero no nos dice mucho de la importancia real del fenómeno y menos de sus efectos sociales y económicos (para lo cual habría que realizar otro tipo de análisis con dichos datos). Por ello, la mejor opción es la medición de la percepción, que puede ser medida entre la ciudadanía en general o entre inversionistas, empresarios y expertos. Analizaremos en primer lugar la medición en base a la *percepción de expertos*.

3.3. Medición subjetiva por expertos

Dos índices de percepción de corrupción por expertos se han convertido en los más utilizados en trabajo empírico: el *Corruption Perceptions Index* (CPI) construido por la ONG *Transparency International* (TI) y la calificación de control de la corrupción publicada por Daniel Kauffman para el Banco Mundial (WB). Ambos instrumentos agregan información de un diverso número de fuentes, que incluyen calificaciones de riesgo por países producidas por distintas consultoras de negocios, encuestas a empresarios y ejecutivos de empresas nacionales y multinacionales y encuestas a expertos. De ellos, el CPI de TI se ha convertido en el instrumento más utilizado como referencia en la medición de la corrupción internacionalmente, tanto para investigadores como para expertos, gobiernos y empresarios, además de ser una herramienta que ha contribuido a situar el problema de la corrupción en la agenda internacional de forma muy relevante. Las razones de su éxito son múltiples, desde su fácil accesibilidad, su excelente marketing, su continuidad, su amplitud (en 2019 incluyó a 180 países), su aparente simplicidad, la presencia de un *ranking* comparativo, etc. (Andersson y Heywood, 2009; Lambsdorff, 1999).

En dicho índice, para asegurar la fiabilidad y reducir los errores de medición se siguen toda una serie de pasos (ver Lambsdorff, 2007). En concreto, según TI, para el CPI 2019, se incluyeron encuestas publicadas entre enero de 2018 y septiembre de 2019. Se usó información de 13 fuentes distintas preparadas por 13 instituciones independientes, que recogen la evaluación, por parte de expertos y ejecutivos de empresas, sobre una variedad de comportamientos corruptos en el sector público, como los siguientes: soborno, desvío de fondos públicos, uso de la función pública

para beneficio personal, nepotismo en la Administración pública, captura del Estado[7]. Algunas de las fuentes consideran también los mecanismos que existen para prevenir la corrupción en un país, como, por ejemplo: 1. La capacidad del gobierno de hacer cumplir los mecanismos de integridad. 2. El juzgamiento efectivo de funcionarios corruptos. 3. Trabas administrativas y requisitos burocráticos excesivos. 4. La existencia de leyes adecuadas sobre divulgación financiera, prevención de conflictos de intereses y acceso a la información. 5. Protección legal para denunciantes, periodistas e investigadores. Los requisitos para que una fuente sea seleccionada son: A) Fiabilidad metodológica y prestigio institucional. B) Alineación conceptual de los datos. C) Precisión cuantitativa. D) Comparabilidad entre países. E) Disponibilidad a lo largo de varios años. Todas las fuentes incluyen una evaluación múltiple de varios países. El primer paso para calcular el IPC consiste en estandarizar los datos proporcionados por las fuentes individuales (es decir, traducirlos a una escala común). La estandarización convierte todos los puntos de datos a una escala de 0 a 100, donde 0 equivale al nivel más alto de percepción de corrupción, y 100 implica el nivel más bajo. La puntuación de cada país en el IPC se calcula como un promedio simple de todas las puntuaciones redimensionadas para ese país. Solamente se asignará una puntuación a un país cuando existan al menos tres fuentes de datos disponibles a partir de las cuales se pueda calcular este promedio. La puntuación en el IPC se muestra junto con el error típico y el intervalo de confianza del 90 % que refleja la varianza en el valor de los datos que integran la puntuación del IPC[8].

Diversos autores han planteado críticas metodológicas y de eficacia a este instrumento (entre otros, Andersson y Heywood, 2009; Galtung, 2006; Johnston, 2005b, 2009; Knack y Keefer, 1995; Treisman, 2007; Wei, 2001), que podrían hacerse prácticamente extensibles a todos los instrumentos de medición basados en la percepción. Así, en primer lugar, los datos no miden la corrupción en sí, sino que miden simplemente opiniones sobre su extensión en un país determinado. Segundo, aunque respondan expertos y empresarios, las opiniones sobre la extensión de la corrupción pueden reflejar también estados de opinión, mediáticamente influenciados, del país correspondiente. Diversos estudios demuestran que la percepción general de la corrupción está muy influida por los escándalos y la cobertura mediática del tema, de forma que el nivel real de corrupción puede no cambiar, pero al hacerse más visible, las percepciones sí cambian (Pharr y Putnam, 2000). Incluso el propio índice puede producir una cierta endogeneidad, pues malos datos previos llevan a malos datos posteriores, dado que los expertos se guían también por lo que otros expertos opinan. Tercero, la agregación de fuentes realizada es problemática, pues las encuestas miden diferentes aspectos del fenómeno, los tamaños de las muestras son diferentes, las preguntas varían. Incluso si la misma encuesta se hiciera en todos los países y el grupo de población seleccionado fuera muy semejante, la interpretación de las preguntas probablemente sería diferente. A esto se añadía que las fuentes a veces cambiaban. Ello generaba un problema importante a la hora de hacer análisis longitudinales, pues era muy difícil comparar datos a lo largo del tiempo. El propio autor del CPI había advertido de este problema repetidamente: lo que importa es el resultado individual cada año, no el puesto en el *ranking*, y había que tener cuidado con hacer comparaciones interanuales, pues a veces hay cambios en metodologías y

fuentes que llevan a confusiones (Lambsdorff, 2006, 83). A partir de 2012 se usan las mismas fuentes siempre, con lo que esta última crítica ya no aplica. Cuarto, para los países en vías de desarrollo y altamente corruptos este instrumento se ha convertido en una losa para la atracción de inversiones. Si comienzan las reformas y empiezan a destapar la corrupción se producirán revelaciones de todo tipo de abusos y falta de ética, se quebrarán redes controladas y se expandirá el robo individualizado y el saqueo de última hora, las noticias se plagarán de informaciones sobre el nivel de putrefacción gubernamental y ello generará una mayor percepción de corrupción, con sus efectos sobre la inversión externa e interna. Si no se llevan a cabo estas reformas, los organismos internacionales negarán las ayudas, con lo que se caerá en una trampa sin salida. Quinto, el concepto de corrupción de referencia se refiere mayoritariamente al soborno, más que a otros tipos de corrupción también importantes y dañinos para todo tipo de sociedades. Además, se analiza el soborno solamente como un problema de demanda y no como un problema también de oferta[9]. Esta crítica se ha afrontado buscando fuentes que analizan también el nepotismo o la captura del Estado. Sexto, se genera un problema de «único número». Pretender con un único número conocer qué pasa en un país en un tema tan complejo como este es muy arriesgado. No todas las regiones son lo mismo, ni todos los niveles de gobierno, ni en todas las políticas públicas hay los mismos niveles de corrupción, ni es lo mismo una corrupción sistemáticamente ligada al crimen organizado que una corrupción aislada de algunos políticos deshonestos, etc. Con ello, podemos concluir que para tomar medidas concretas en la lucha contra la corrupción se necesitan análisis más particulares, basados en evaluaciones de integridad por niveles de gobierno, pilares institucionales y políticas públicas.

En todo caso, algunas de estas críticas han sido comprobadas empíricamente y no siempre son ciertas. Para empezar, según Kauffman, Kraay y Mastruzzi (2010), las percepciones, estén o no basadas en datos reales, cuentan, pues los seres humanos actúan, en gran medida, en función de ellas. Además, los datos «objetivos» de corrupción, como acabamos de ver, expresan una realidad *de iure*, pero no *de facto*. Tampoco hay datos que nos confirmen que existe sesgo en las evaluaciones por razones ideológicas, al menos en las encuestas por ellos analizadas. Por otro lado, los efectos «halo», como el del éxito económico o la capacidad de atraer inversiones, no siempre se producen y, en la mayoría de los casos, las evaluaciones no expresan este tipo de influencias. El problema de la endogeneidad tampoco es algo ineludible en los estudios por ellos realizados y los expertos tienen suficiente independencia de criterio (2010, 18-20). Por último, se diga lo que se diga, la ausencia de alternativas hace que esta fuente de medición siga siendo la más usada internacionalmente y su influencia es enorme. Un ejemplo de la evaluación de España longitudinalmente en el índice de TI se puede ver en la Tabla 4.2.

TABLA 4.2

España en el IPC de Transparencia Internacional 1995-2019

Año	*Puntos*	*Variación**	*Puesto ranking*	*N.º países*	*Puesto UE 15*	*Puesto UE 28*	*N.º estudios*
2019	62	56-67	30.º	183	12-13.º	14.º	8
2018	58	51-65	41.º	183	13.º	20.º	8
2017	57	51-63	48.º	183	13.º	20.º	8
2016	58	38-72	41.º	176	13.º	17.º	7
2015	58	37-71	36.º	167	13.º	18.º	7
2014	60	45-71	37.º	175	13.º	16.º	7
2013	59	41-73	40.º	176	13.º	16.º	7
2012	65	52-73	30-31.º	176	12.º	13.º	7
2011	6,2	4,5-7,3	31.º	182	12.º	14.º	9
2010	6,1	5,3-6,8	30.º	178	12.º	15.º	6
2009	6,1	5,5-6,6	32.º	180	12.º	15.º	6
2008	6,5	5,7-6,9	28.º	180	12.º	14.º	6
2007	6,7	6.2-7,0	25.º	179	12.º	12.º	6
2006	6,8	6,3-7,2	23.º	163	12.º	12.º	7
2005	7,0	6,6-7,4	23.º	159	12.º	12.º	10
2004	7,1	6,7-7,4	22.º	146	11.º	11.º	11
2003	6,9	5,2-7,8	23.º	133	11.º	11.º	11
2002	7,1	5,2-8,9	20.º	102	9.º	9.º	10
2001	7,0	5,8-8,1	22.º	91	10.º	10.º	8
2000	7,0	5,9-8,0	20.º	90	10.º	10.º	8
1999	6,6	s.d. 0,7	22.º	99	11.º	11.º	10
1998	6,1	s.d. 1,3	23.º	85	12.º	12.º	10
1997	5,9	s.d. 1,82	24.º	52	12.º	12.º	6
1996	4,31	s.d. 2,48	32.º	54	14.º	17.º	6
1995	4,35	s.d. 2,57	26.º	41	13.º	13.º	4

FUENTE: IPC, Transparency International. Hasta 1999 la variación en las puntuaciones de los diversos estudios empleados se medía en desviación típica. Desde 2000 aparece el rango. A partir de 2012 se mide de 1 a 100 y los datos son comparables interanualmente.

También ofrecemos en la Tabla 4.3 los datos de América.

TABLA 4.3

Índice de Percepción de Corrupción en América

Ranking 2016	*Países americanos*	*Puntuaciones 2018*	*Puntuaciones 2016*	*Puntuaciones 2014*	*Puntuciones 2012*
9	Canada	81	82	81	84
18	United States	71	74	74	73
21	Uruguay	70	71	73	72
24	Bahamas	65	66	71	71
24	Chile	67	66	73	72
41	**Costa Rica**	**56**	**58**	**54**	**54**
60	Cuba	47	47	46	48
79	Brazil	35	40	43	43
83	**Jamaica**	**44**	**39**	**38**	**38**
87	Panama	37	38	37	38
90	Colombia	36	37	37	36
95	**Argentina**	**40**	**36**	**34**	**35**
95	El Salvador	35	36	39	38
101	Peru	35	35	38	38
101	**Trinidad and Tobago**	**41**	**35**	**38**	**39**
113	Bolivia	29	33	35	34
120	Dominican Republic	30	31	32	32
120	Ecuador	34	31	33	32
123	Honduras	29	30	29	28
123	Mexico	28	30	35	34
123	**Paraguay**	**29**	**30**	**24**	**25**
136	Guatemala	27	28	32	33
145	Nicaragua	25	26	28	29
159	Haiti	20	20	19	19
166	Venezuela	18	17	19	19

FUENTE: CPI Transparencia Internacional.

3.3. MEDICIÓN BASADA EN PERCEPCIÓN CIUDADANA

En cuanto a la medición de la percepción *basada en encuestas a ciudadanos/as*, tenemos numerosas bases de datos donde analizar este fenómeno. De las encuestas disponibles, vamos a ver solo dos modelos, los Eurobarómetros especiales sobre

corrupción y los barómetros del CIS, pues son los que mejor permiten medir la evolución de la percepción en estos últimos años. En general, estos indicadores funcionan bien para medir la importancia de la corrupción como problema percibido en el país, de acuerdo con la percepción de los encuestados, pero no sirven para conocer la evolución real de la corrupción. Hablando de nuestro país, aunque las encuestas muestran que, en todos los continentes, la experiencia individual de pagar sobornos es menor que la percepción de corrupción pública (Rose y Peiffer, 2012), la percepción de corrupción en España es peculiar.

De todos los países de la Unión Europea, España es el que, en los últimos años, ha sufrido los mayores cambios en la percepción de corrupción y en la asunción de la corrupción como uno de los problemas más importantes del país (Villoria y Jiménez, 2012)[10]. Como se puede ver en la Tabla 4.4, en 2017 aún el 94 % de los españoles creían que había bastante corrupción en las instituciones nacionales del país. Dicho año España fue el país con la segunda percepción más alta de corrupción en la Unión Europea; el primero fue Grecia (96 %). En 2005, la diferencia con la media europea era prácticamente inexistente (+1 %); hoy es enorme (+26 %). La explicación vinculada a la crisis económica no se sostiene cuando se ven los datos de 2017, pues España en ese año estaba en crecimiento económico bastante sólido.

TABLA 4.4

Percepción ciudadana de corrupción

País	*2005 (muy o extendida en extremo)*	*2009 (muy o extendida en extremo)*	*2011 (muy o extendida en extremo)*	*2013 (muy o extendida en extremo)*	*2017 (muy o extendida en extremo)*
¿Cómo de extendida está la corrupción en España?	73 %	88 %	88 %	95 %	94 %
EU-27 media europea para la misma pregunta	72 %	78 %	74 %	76 %	68 %

FUENTE: EU, *Special Eurobarometers on Corruption* 245 (2005), 291 (2007), 325 (2009), 374 (2011), 397 (2013), 470 (2017).

También se puede observar en la Tabla 4.5 que España es el país donde la diferencia entre la experiencia personal de corrupción, medida por las tasas de victimización —haber tenido que pagar un soborno— y las percepciones —medida por el Eurobarómetro 2017— es la más alta. Si se contrastan estos datos con los de Hungría, Polonia, Rumanía o Italia, por ejemplo, se puede comprobar que los datos de victimización (ver abajo) son superiores en todos estos países, pero la percepción ciudadana es más baja que en España. Si la percepción dependiera enteramente de la experiencia directa de la corrupción, en España la percepción no podría ser muy diferente a la de Alemania u Holanda. Pero la realidad es que la percepción es un

fenómeno bastante complejo. Así, la corrupción percibida no se refiere solamente a los sobornos, sino a una forma de hacer política basada en la constante intromisión de los intereses particulares en la toma de decisiones políticas y viceversa, con efectos, finalmente, muy perversos para el bienestar colectivo.

TABLA 4.5

Diferencia entre percepción de corrupción y pago de sobornos

Países	*EB 470**	*EB 470***	*EB 470****
Austria	15	50	35
Republica Checa	13	84	71
Dinamarca	1	22	20
Finlandia	2	21	19
Francia	5	67	62
Alemania	4	51	47
Grecia	10	96	86
Hungría	25	86	61
Holanda	2	44	42
Italia	10	89	79
Polonia	14	58	44
Portugal	1	92	91
Rumania	18	80	62
Reino Unido	2	55	53
España	2	94	92
EU 27	7	68	61

* ¿Alguien en su país le ha solicitado o esperado de usted la entrega de un regalo, un favor o dinero extra para poder acceder a un servicio público en los últimos 12 meses? (% que responden afirmativamente).

** ¿Cómo de extendida está la corrupción en su país? (Total: mucho o bastante).

*** Diferencia entre victimización y percepción.

FUENTE: Eurobarometer (EB) 470.

Según el Eurobarómetro de 2013, el 77 % de los españoles creían que la corrupción era parte de la cultura de los negocios en el país (la media europea era del 67 %), el 84 % creía que el soborno y las conexiones eran la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea 73 %), el 67 % que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas (media europea 59 %). Pero en 2017, aún el

75 % de los españoles creían que la corrupción era parte de la cultura de los negocios en el país (la media europea era del 62 %), el 81 % aún creían que el soborno y las conexiones eran la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea 66 %), y el 69 % (en 2013 era el 67 %) que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas (media europea 52 %). Más todavía, solo el 5 % de los encuestados creía en 2017 que la corrupción había disminuido en España. Estos datos nos indican que la percepción de corrupción se ha instalado de forma resiliente, los españoles ven que la conexión entre dinero y política es continua y perversa.

Pero, además, la percepción es el fruto de variables exógenas a la propia corrupción, como ahora veremos. Algunos argumentan que la atención mediática ayuda a incrementar las percepciones de corrupción creando un efecto de «*echo chamber*», por virtud del cual las historias más mediáticas sobre la corrupción son repetidas una y otra vez, llevando a reforzar creencias e insensibilizando a la gente sobre el nivel real de la corrupción. A mediados de 2006, los casos de corrupción comenzaron a ocupar un lugar destacado en las cabeceras de los más importantes periódicos, y en 2009 fueron ya un tema constante de conversación hasta en los programas televisivos más sensacionalistas. Más aún, entre septiembre de 2008 y julio de 2010, casi el 50 % de las noticias en la prensa escrita nacional y regional se centraban en la corrupción, la crisis económica y las tensiones partidistas (*e.g.*, Villoria y Jiménez, 2012). De acuerdo con Palau y Davesa (2013), entre 1996 y 2009, considerando tan solo los dos periódicos más importantes de España —*El País* y *El Mundo*—, han existido 4.126 noticias sobre corrupción política en las páginas de cabecera. Por ello, un factor diferenciador de percepciones se refiere al impacto de los medios (Villoria y Jiménez, 2012; Van de Walle, 2008; Heywood, 2007). En suma, que el foco mediático hace que se incremente la percepción de la corrupción sobre todo hacia este grupo de actores políticos, que son los que generan noticias. Palau y Davesa (2013) han hallado una correlación positiva muy fuerte —762— entre la atención que los dos periódicos más importantes del país han puesto en la corrupción desde 1988 a 2009 y la opinión de que la corrupción política es un problema importante en España. Por ello, cuanto más se lee el periódico, mayor es la percepción de corrupción en el nivel político (De Lancer y Villoria, 2013).

Esto se refuerza cuando, además, los juicios son muy lentos, la recuperación de lo robado es baja y la percepción de impunidad se consolida (Villoria y Jiménez, 2012; Vanucci, 2009). A esta percepción de impunidad contribuyen otros factores, entre los que cabe destacar los indultos. Entre 2000 y 2012, ha habido 132 indultos a políticos condenados por casos de corrupción; por otra parte, como anticipamos, el tiempo medio de los macroprocesos para emitir una sentencia es de casi 10 años. Lógicamente, este hecho ha afectado a la opinión pública. En una encuesta de Metroscopia, de enero de 2013, el 95 % de los encuestados creía que el sistema favorecía la impunidad de los corruptos en España[11]. En suma, bastantes casos de corrupción política muy impactantes, muchos de ellos tratados de forma continua en los medios de comunicación, que parecía que no acababan de cerrarse judicialmente nunca, han generado una percepción alta de corrupción que, unida a la dificultad de recuperar los fondos sustraídos, han provocado una sensación de impunidad,

reforzando la desconfianza institucional. Todo ello habrá que ver cómo evoluciona tras la moción de censura del 1 de junio de 2018 (basada en la corrupción del entonces partido en el Gobierno) y las sentencias que han ido saliendo sobre el caso Gürtel y el caso Urdangarín, en las que se ha podido comprobar la independencia del poder judicial.

En la percepción también influyen factores culturales. La percepción de corrupción ha sido alta en España durante las últimas décadas. Desde el año 1994 (primeros datos existentes), la mayoría de los españoles ha creído que la corrupción política había aumentado o permanecido igual durante el año precedente (Díez Nicolás, 2013). La alta percepción de corrupción tiene relación con factores históricos, de desconfianza institucional sólidamente afianzada (Torcal y Magalhaes, 2010), que ha sido reforzada por la continua presencia de noticias sobre corrupción política, sobre todo a partir de fines de los años 80, con puntas en función de la llegada de nuevos escándalos (Jiménez y Villoria, 2012; Della Porta, 2000). En tanto que la corrupción es un fenómeno que existe en la mirada del perceptor, un sentimiento preexistente de desconfianza hacia los políticos afecta las respuestas sobre la inmoralidad de los mismos, predisponiendo a los ciudadanos a adscribir motivos corruptos a los actos de aquellos (Wroe *et al.*, 2013, 176). La confianza institucional, además, tiene una fuerte relación con la confianza interpersonal (Inglehart and Wenzel, 2005; Putnam, 1993) y ambas con la corrupción (Rothstein y Stolle, 2003; Rothstein y Eek, 2009; Della Porta y Vanucci, 1999). Por ello, existe correlación positiva entre los bajos niveles de confianza intersubjetiva y la percepción de corrupción (Villoria *et al.*, 2013), de forma que ese bajo nivel de confianza entre los ciudadanos, rasgo consolidado en España desde que se mide esta variable, podría afectar a la percepción de corrupción y viceversa.

Otros estudios han demostrado que el rendimiento económico tiene un fuerte impacto en las percepciones ciudadanas sobre el gobierno (*e.g.*, Morris y Klessner, 2008; Melgar *et al.*, 2010). En concreto, los ciudadanos que creen que la economía no está funcionando bien, ya sea en general o en lo que les afecta a ellos personalmente, tienden a pensar en mayor medida que el gobierno es corrupto que aquellos que tienen una visión optimista de la economía. En el caso de España (ver Gráfico 4.1), en repetidos análisis de los barómetros del CIS se puede comprobar que ha existido siempre una correlación entre la percepción de rendimiento económico y la consideración de la corrupción como uno de los tres problemas más importantes del país ($r = 0.44$). Pero esta correlación se incrementa notablemente cuando el porcentaje de personas que creen que la situación económica del país es mala o muy mala supera el 50 % ($r = 0.63$). También existe una correlación muy fuerte entre las percepciones de que la economía va mal o muy mal y la percepción de los políticos como uno de los tres más importantes problemas del país ($r = 0.87$). Por ello, aquellas personas con evaluaciones negativas de la situación económica del país y de su propia situación económica perciben a los políticos y empleados públicos como más corruptos que aquellos con visiones positivas (ver Eurobarómetros 2013 y 2017). En suma, que en la percepción de corrupción se mezclan también elementos de *performance* gubernamental de forma sutil pero persistente (Pharr y Putnam, 2000).

3.5. Las encuestas de victimización

Al final, ante las dificultades que, como vemos, tiene la medición de la corrupción basada en percepciones, una última posibilidad es acudir a la ciudadanía y preguntarle si ha sido víctima de un soborno en los últimos meses. Nuevamente, tenemos que reconocer que este tipo de medida tiene numerosos déficits. En primer lugar, el abono de un soborno es delito, de forma tal que muchas personas, aunque lo hayan hecho no están dispuestas a reconocerlo. Segundo que, aunque se asegure anonimidad en la encuesta, a veces se temen represalias, sobre todo en Estados no democráticos. Tercero, que lo que se entiende por corrupto e, incluso, por cohecho no es lo mismo en todas las culturas e, incluso, en coyunturas económicas o sociales diferentes dentro del mismo país. Cuarto, que en ocasiones puede usarse para expresar un malestar contra al gobierno o la Administración, por un trato que se considera injusto, aunque en realidad no haya habido cohecho en sentido estricto.

GRÁFICO 4.1

Relación entre funcionamiento de la economía y preocupación por la corrupción

El instrumento más utilizado para conocer este nivel de victimización es el Barómetro Global de Corrupción, elaborado por *Transparency International*. Este instrumento es la única encuesta de opinión pública con cobertura mundial sobre las perspectivas y experiencias relacionadas con la corrupción. En tanto sondea al público en general, ofrece un indicador sobre cómo se percibe la corrupción a nivel nacional y qué se piensa sobre las iniciativas contra la corrupción. Sobre todo, a nuestros efectos, permite medir las experiencias de las personas sobre corrupción durante el último año[12]. En 2010 se incluyeron 86 países, a diferencia de los 69 analizados en 2009, con una muestra de 1.000 personas por país (ver datos de Europa en Tabla 4.6). En 2013, 2016 y 2019 se ha tratado de incrementar aún más el número de países, acercándose ya a los 100. Los datos de 2016 para Europa y Asia Central se basaron en entrevistas a casi 60.000 personas en 42 países. En promedio, en esta amplia área del mundo, uno de cada seis hogares pagó un soborno para acceder a servicios públicos. Si bien la proporción de hogares que pagaron sobornos para recibir servicios

públicos fue menor en muchos estados miembros de la UE, estas cifras han sido significativamente mayores a medida que se avanzaba hacia el Este. Los índices más elevados se identificaron en Tayikistán (50 %), Moldavia (42 %) Azerbaiyán, la República de Kirguistán y Ucrania (38 %), y Rusia (34 %). Rumania marcó la proporción más alta para un estado miembro de la UE, del 29 %, seguido por Lituania con el 24 %. En España, el 88 % de los entrevistados dijeron que las personas de los sectores más ricos influían indebidamente en las decisiones gubernamentales; en Portugal, las personas con esta opinión eran el 85 %, en Francia el 79 %, y en Alemania y el Reino Unido el 77 %. Como se puede ver en la Tabla 4.6 (últimos datos de Europa en este momento), existen países europeos donde el cobro de sobornos por parte de los funcionarios es muy alto, los datos de España, sin embargo, son de los más bajos del mundo, lo que indica que tenemos una Administración esencialmente honesta en este ámbito.

TABLA 4.6

Datos victimización en Europa (personas que reconocen haber pagado un soborno el último año)

Country	*Road police*	*For official documents*	*Civil courts*	*Public education (primary or secondary)*	*Public education (vocation)*	*Public health system*	*For unemployment benefits*	*For other social security benefits*
	%	%	%	%	%	%	%	%
Albania	30	14	18	17	14	30	20	*
Armenia	22	6	*	11	*	20	4	12
Azerbaijan	34	16	*	18	24	33	45	33
Belarus	18	5	*	18	9	18	3	4
Belgium	NOT ASKED IN THIS COUNTRY							
Bosnia and Herz.	24	8	*	6	8	20	*	*
Bulgaria	13	2	*	7	15	16	*	4
Croatia	6	3	1	2	1	9	*	3
Cyprus	0	2	3	1	*	2	2	0
Czech Rep.	3	4	*	3	*	8	*	2
Estonia	1	1	*	4	0	5	0	3
France	NOT ASKED IN THIS COUNTRY							
FYR Macedonia	9	4	*	4	3	10	*	*
Georgia	4	7	*	4	*	4	*	11
Germany	4	1	*	0	0	2	*	0

Country	*Road police*	*For official documents*	*Civil courts*	*Public education (primary or secondary)*	*Public education (vocation)*	*Public health system*	*For unemployment benefits*	*For other social security benefits*
Greece	0	3	*	0	*	13	0	0
Greenland	NOT ASKED IN THIS COUNTRY							
Hungary	3	2	*	7	4	22	2	5
Italy	2	5	*	2	0	5	6	*
Kazakhstan	47	19	*	17	23	20	*	21
Kosovo	6	5	*	2	2	8	*	*
Kyrgyz Rep.	48	24	*	13	23	26	15	16
Latvia	10	1	*	4	*	13	2	1
Lithuania	6	1	*	5	*	24	3	2
Moldova	39	16	*	23	32	42	*	9
Montenegro	11	5	*	8	7	15	*	*
Netherlands	NOT ASKED IN THIS COUNTRY							
Poland	5	1	*	2	4	6	*	2
Portugal	3	0	1	1	1	2	1	1
Romania	9	4	*	23	11	33	*	*
Russia	26	12	*	29	24	26	*	5
Serbia	31	12	*	6	4	14	*	*
Slovak Rep.	5	7	*	1	4	11	3	3
Slovenia	1	1	4	0	3	2	3	0
Spain	2	1	0	1	2	1	1	0
Sweden	NOT ASKED IN THIS COUNTRY							
Switzerland	NOT ASKED IN THIS COUNTRY							
Tajikistan	64	47	*	26	45	46	*	*
Turkey	*	12	20	17	18	12	23	16
UK	NOT ASKED IN THIS COUNTRY							
Ukraine	33	21	*	38	31	33	9	6
Uzbekistan	17	4	*	14	16	16	*	6
EU+	5	2	3	3	3	10	2	2
Accession countries	19	8	18	8	8	16	13	12

Country	*Road police*	*For official documents*	*Civil courts*	*Public education (primary or secondary)*	*Public education (vocation)*	*Public health system*	*For unemployment benefits*	*For other social security benefits*
Commonwealth of Independent States	33	15	19	18	24	24	16	11

FUENTE: *Global Corruption*, Barometer 2016. Transparencia Internacional.

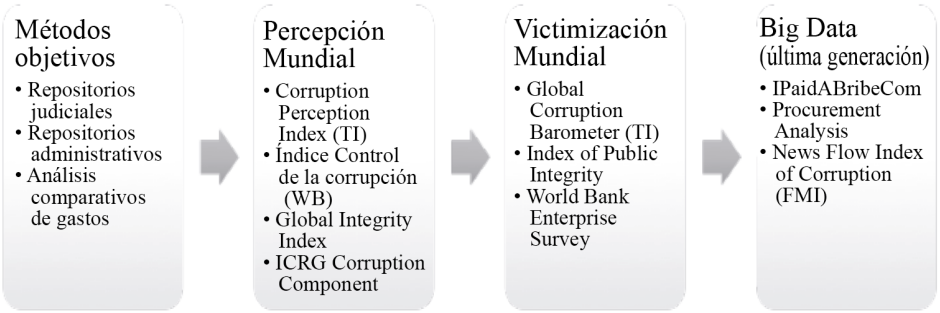
Los datos para América Latina están bastante actualizados y se ha publicado ya el Barómetro 2019 para América Latina y el Caribe. Entre enero y marzo de 2019, el Barómetro Global de la Corrupción encuestó a más de 17.000 ciudadanos que viven en 18 países de la región. La encuesta reflejó que más de una de cada cinco personas que accedieron a los servicios públicos, como agua o electricidad, habían pagado sobornos el año anterior. Esto equivale a aproximadamente 56 millones de ciudadanos en los 18 países estudiados. El Barómetro también revela que algunas de las personas más vulnerables son las que se ven más afectadas por la corrupción; las mujeres son más propensas a pagar sobornos por los servicios de salud y la educación pública. Además, por primera vez, el Barómetro arroja luz sobre la extorsión sexual, o sextorsión, una de las formas más significativas de corrupción basadas en el género (*Transparency International*, 2019, 4).

3.6. LA MEDICIÓN CON BIG DATA

Muy recientemente se ha empezado a introducir la medición de corrupción usando los *big data*, considerados como mediciones de última generación. Sus defensores consideran que esta medición puede ser más útil que los otros sistemas. Así, frente a la victimización, que solo mide sobornos, este método mide todo tipo de escándalos de corrupción; frente a la percepción, que genera unos datos excesivamente estables y no refleja bien las mejoras y cambios novedosos, este método permite reflejar cambios recientes de forma válida y fiable; o frente a los datos objetivos, que realmente miden calidad institucional, este sistema permite medir también cambios en la calidad institucional de forma rápida y eficaz (ver resumen de instrumentos de medición en la Figura 4.1).

FIGURA 4.1

Métodos de medición de corrupción e instrumentos destacados



Un ejemplo de estos últimos métodos, y tal vez el más sofisticado hasta el momento, lo ofrece el Fondo Monetario Internacional, es el *News Flow Index of Corruption*[13]. De acuerdo con las palabras de sus autores, este método consiste en acudir a las noticias sobre corrupción y usarlas para analizar sus efectos. Primero, construyendo *Big Data* mediante índices de noticias de corrupción (NIC) y de anticorrupción (anti-NIC); estos índices son los primeros de su tipo y se crean mediante la ejecución de algoritmos de búsqueda específicos para cada país en más de 665 millones de artículos de noticias internacionales. Esta medida ofrece varias mejoras metodológicas a las medidas existentes hasta ahora, incluido el uso de un enfoque más transparente y reproducible. En segundo lugar, explorando cómo las noticias relacionadas con la corrupción pueden generar cambios en los macrorresultados económicos desde una perspectiva teórica, y si existe evidencia empírica para respaldar las hipótesis de cambio. Finalmente, destacando cómo el fortalecimiento institucional mediante el uso de la tecnología y el desarrollo de capacidades puede fortalecer las estrategias estándar contra la corrupción (p. 4). Los autores creen que las noticias de corrupción, así como las de medidas anticorrupción, generan cambios en las conductas y creencias de la gente. Ello les lleva a ver cómo afectan a los datos económicos y sus impactos. Encuentran evidencia del impacto negativo de las noticias relacionadas con la corrupción en los costos de los préstamos, las tasas de cambio, los resultados del mercado, los flujos de capital, los saldos fiscales y el crecimiento. Los efectos, además, son persistentes: los choques NIC reducen el crecimiento real del PIB per cápita en aproximadamente 3 puntos porcentuales, acumulativamente, durante un período de dos años. Por sí solos, los choques anti-NIC (medidas anticorrupción) no producen impactos estadísticamente significativos en el crecimiento. Sin embargo, cuando se combina con esfuerzos de desarrollo de capacidad, el crecimiento real del PIB per cápita aumenta de manera significativa y acumulativa durante un período de tres años (p. 5). Toda esta labor se hace con controles muy exhaustivos para asegurar que cada noticia afecta al país correcto, que los periódicos son creíbles, que las noticias son de corrupción o anticorrupción (al menos 99 palabras por noticia), etc. No obstante, este método no consigue explicar adecuadamente cómo se superan los límites a la libertad de expresión en países dictatoriales, si las posibles noticias sobre corrupción en esos países no son vetadas o moldeadas gubernamentalmente y si las noticias anticorrupción no tienen en ellos un peso anormalmente superior a países con libertad de expresión.

Resumiendo, la medición de la corrupción es compleja y necesita de múltiples medidas, con los cruces correspondientes, para tener una información adecuada.

4. LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

4.1. INTRODUCCIÓN

Cuando se analiza la corrupción se corre el riesgo de quedarse con lo anecdótico y olvidar lo esencial: sus causas profundas; la corrupción hunde sus raíces de forma ramificada y profunda, además de ser fruto de patologías sociales y económicas —institucionalizadas formal o informalmente— que dan vida a su capacidad de destrucción. Por ello, si se pretende combatirla cortando sus ramas, lo único que se consigue es que más adelante vuelvan a surgir con igual o más fuerza. El camino, pues, consiste en evitar que le llegue el agua y la luz que le alimentan y cortar sus raíces. El análisis del fenómeno de la corrupción no puede realizarse considerando tan solo la interacción entre políticos y empresarios, ni analizando exclusivamente la actuación de las burocracias, es preciso conocer diacrónicamente el sistema político y social del país en el que se inserta y ver en qué medida las diferentes variables sociales, económicas y políticas afectan a la corrupción y cómo esta influye en las estructuras sociales, en los sistemas de incentivos y en el comportamiento político.

Los supuestos de corrupción en sentido estricto que cada día encontramos en la prensa o en las audiencias y juzgados son fruto de un gran conjunto de variables que explican su existencia y su pervivencia. Sistematizar y explicar todas las posibles causas de corrupción es una labor compleja que no corresponde a las intenciones de este texto, no obstante, sí conviene tener una visión de conjunto del fenómeno para facilitar la búsqueda de posibles soluciones a quienes se dedican a combatirla. El mejor método para conseguir una explicación causal suficientemente comprehensiva es el de analizar la situación que se vive en países con corrupción sistémica, pues en ellos, si no todas al tiempo, sí una gran parte de las variables explicativas están presentes.

En cualquier caso, conviene destacar que las variables que explican la corrupción son, a su vez, explicadas por esta en muchos casos. Es decir, que la corrupción se entiende mejor inmersa en un círculo vicioso en el que distintas variables producen corrupción y, a su vez, esta produce la expansión de dichas variables (endogeneidad). Así, por ejemplo, la falta de confianza en las instituciones favorece la corrupción, pero, a su vez, la corrupción favorece la falta de confianza en las instituciones. Al final, si no se actúa, lo que surge es un círculo vicioso de ingobernabilidad y destrucción de las bases de convivencia. Círculo que solo se detiene si la clase política y las élites económicas y sociales del país correspondiente se embarcan conjuntamente en la reconstrucción de la integridad política, económica y social. Siguiendo con este argumento, conviene insistir en que, cuando la corrupción es elevada en una sociedad, su fundamento reside, además de en las perversiones de la naturaleza humana —que no son exclusivas de ningún país, raza o territorio—, en la desigualdad, en culturas políticas dominadas por la desafección o, peor aún, la apatía democrática, en la cultura prebendalista inserta en los partidos políticos de dichas sociedades y en la debilidad institucional generalizada, además de en la cultura de la desconfianza esparcida por toda la sociedad.

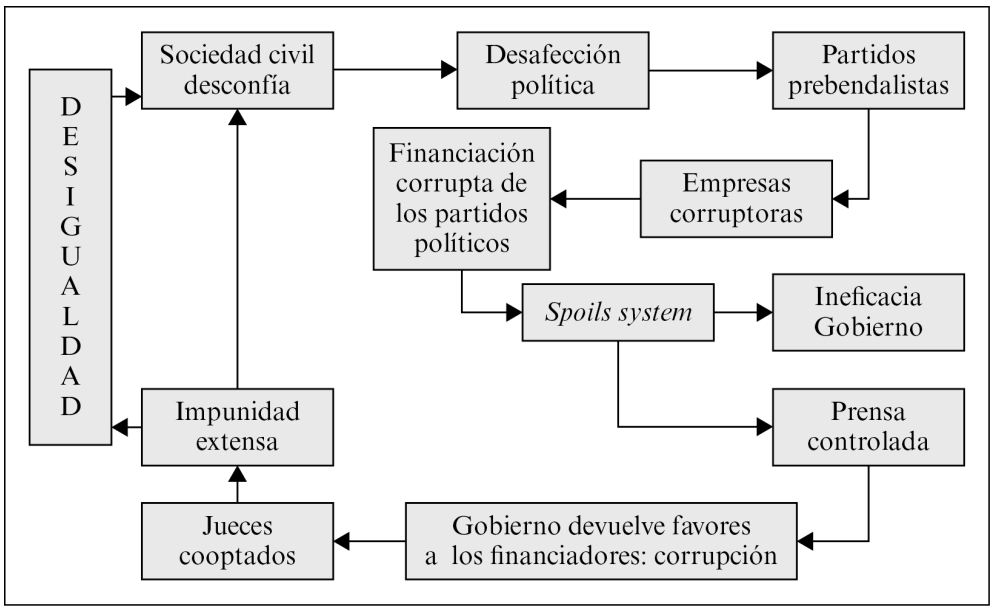
Sobre las perversiones de la naturaleza humana es difícil trabajar, aunque siempre, a través de la educación y la socialización en valores cívicos, se pueden reducir los casos de personas guiadas por valores antisociales y éticamente infradesarrolladas. Sobre las otras variables señaladas el trabajo también es largo y, en ciertas condiciones, especialmente sinuoso. Cuando todas las variables confluyen al mismo tiempo, la situación para un país empieza a ser muy preocupante. Pero, además, en ocasiones, los instrumentos de minimización de los efectos de la corrupción están desactivados o, lo que es peor, también ellos están infectados por el virus, con lo que a los fundamentos perversos se unen incentivos institucionales al comportamiento inmoral. En esos casos, nos encontramos ya plenamente situados dentro del círculo vicioso de la corrupción (ver Figura 4.2), con todo lo que ello implica. Pasemos a continuación a realizar un breve repaso de variables clave para entender la presencia de corrupción.

4.2. Bajo desarrollo moral

En primer lugar, es necesario destacar que el bajo *desarrollo moral* de una población, y sobre todo de una clase política, explica en gran medida la existencia de corrupción. El desarrollo moral implica, como ya indicamos en el capítulo previo, el grado de adquisición por una persona de la capacidad de actuar siguiendo principios universales para tomar una decisión moral. Obviamente, estos principios no pueden ser sino concepciones mínimas de valor que permitan a todas las personas estar de acuerdo. El bajo desarrollo moral no tiene un fundamento racial ni cultural, sino que es fruto sobre todo de la ausencia de educación, interacción y comunicación. De acuerdo con Kohlberg (1984), los factores que posibilitan el desarrollo moral son dos: el desarrollo del razonamiento lógico y el desarrollo de la capacidad de toma de rol, o empatía. El desarrollo cognitivo es un elemento necesario pero insuficiente para alcanzar un elevado desarrollo moral; también es insuficiente en sí misma para el desarrollo moral la capacidad de situarse en el punto de vista de los otros. Lo que permite el desarrollo es que se produzcan situaciones en las que se rompe la seguridad en los propios juicios ante un conflicto de valores, es decir, cuando el sujeto se queda sin razones para resolver un determinado dilema. En esos momentos de estimulación cognitivo-estructural y de estimulación social se buscan nuevas razones y principios de conducta que, cuando se encuentran, normalmente implican un nivel de desarrollo moral más elevado.

Figura 4.2

El círculo vicioso de la corrupción



FUENTE: Elaboración propia.

Las condiciones que estimulan la reflexión moral tienen un componente social y político muy importante. Para empezar, el desarrollo moral comienza en la escuela, en los grupos de amigos, en la esfera pública y en la familia. Si se quiere promover una sociedad con desarrollo moral elevado, las familias deben generar espacios de diálogo y de interacción, espacios que faciliten la toma de rol, el ponerse en la situación del otro. Para seguir, es conveniente que las escuelas fomenten la autonomía y la libertad de expresión, que abran el debate sobre la justicia y la moral, que fomenten el contacto de puntos de vista diferentes y que abran vías a la participación en la definición de reglas y en el ejercicio del poder. También es importante el desarrollo del capital social positivo, de la interacción entre muy diferentes personas en grupos diversos y abiertos, y de estos entre sí, pues la interacción obliga a la comunicación y al intercambio de visiones. Finalmente, desde el punto de vista político, el sistema político más adecuado para fomentar el desarrollo moral es la democracia deliberativa, pues es en ella donde las posibilidades de toma de rol ajeno, de exigencia de argumentación y de participación en la definición de las reglas de justicia es mayor (Kohlberg, 1987).

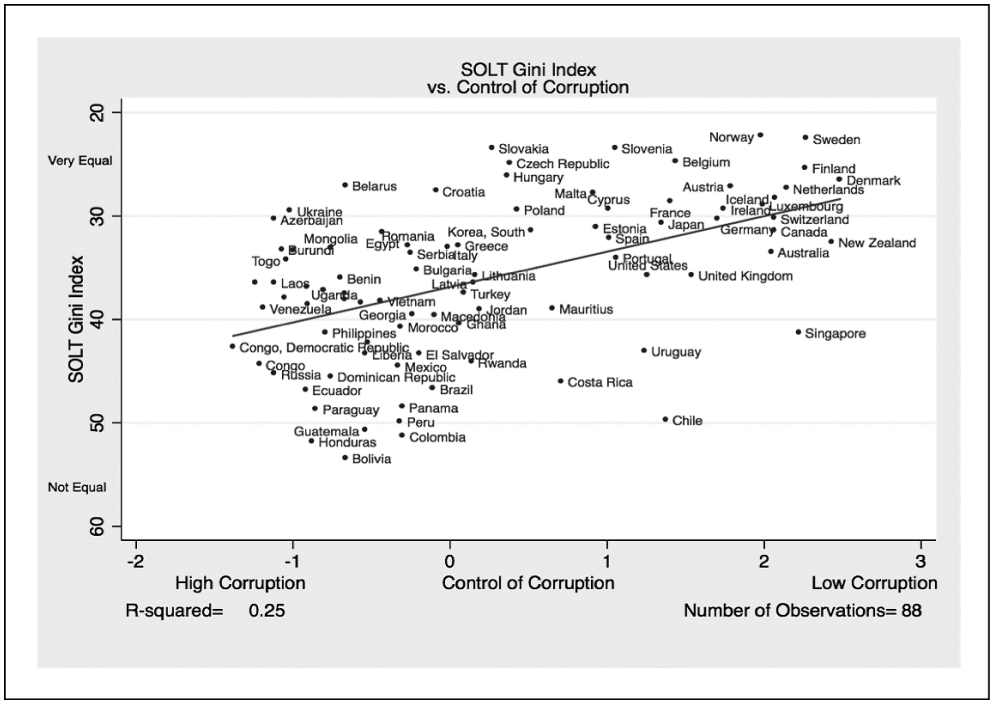
4.3. DESIGUALDAD Y DESCONFIANZA SOCIAL

Diversos estudios han señalado convincentemente que la corrupción se da con mayor fuerza en países con alta desigualdad económica (Pellegrini y Reyer, 2008). Incluso con un concepto de corrupción minimalista, como es el que usarían los juristas, centrado esencialmente en conductas penalmente sancionables —sobornos, cohechos —, los datos de las encuestas mundiales de percepción de la corrupción nos indican fehacientemente que los países con corrupción más baja son los que poseen una menor desigualdad, medida con el Índice Gini o con otros más completos. También se ha demostrado, con abundantes datos, que la desigualdad es productora de baja calidad en las relaciones sociales (Wilkinson y Pickett, 2010). Así, en los Estados más

desiguales de Estados Unidos, entre el 35 y el 40 % de la población reconoce que no confía en los otros, mientras que en los Estados más igualitarios se sitúa en torno al 10 %. La violencia y la competición por el «estatus» son también mayores en los países más desiguales. Los efectos de la desigualdad sobre la salud, además, son demoledores. Cuanto mayor es la desigualdad y mayores diferencias de estatus existen, mayor es la inseguridad de estatus y la competitividad individualista. Todo ello genera infelicidad. La consecuencia no es que todo tipo de política que persiga la igualdad genere felicidad. Pero sí existen datos que nos indican que ciertas sociedades que tienen un modelo de Estado de bienestar, con unas características comunes y bastante identificables —«*the universal welfare state*» (Esping-Andersen, 1990)—, son también los que tienen los mayores niveles de felicidad y de igualdad en el planeta y menores niveles de corrupción (ver Gráfico 4.2). En suma, que el Estado de bienestar universalista genera igualdad económica y social, alta cohesión social, equidad y sentido de pertenencia y todo ello, unido a la alta confianza intersubjetiva generalizada, genera baja corrupción y felicidad (Rothstein, 2010, 2011).

GRÁFICO 4.2

Relación entre desigualdad y corrupción



FUENTE: World Bank (Kaufmann *et al.*, 2009), The Standardized World Income Inequality Database.

En relación con la dimensión estructural de la desigualdad, se puede comprobar cómo las sociedades con desigualdad elevada se caracterizan por una baja movilidad entre estamentos sociales y una alta estabilidad de las élites, circunstancia que crea redes verticales de clientelismo y densas redes horizontales entre élites en las que anida la corrupción. En estas sociedades, los mecanismos de control social están

infradesarrollados y, por ello, las élites pueden aprovecharse del control propio sobre la justicia, los medios de comunicación, y el conocimiento (Karstedt, 2002). Obviamente, como el sistema opera en un círculo vicioso, cuanta más corrupción existe, también existe más desigualdad y viceversa.

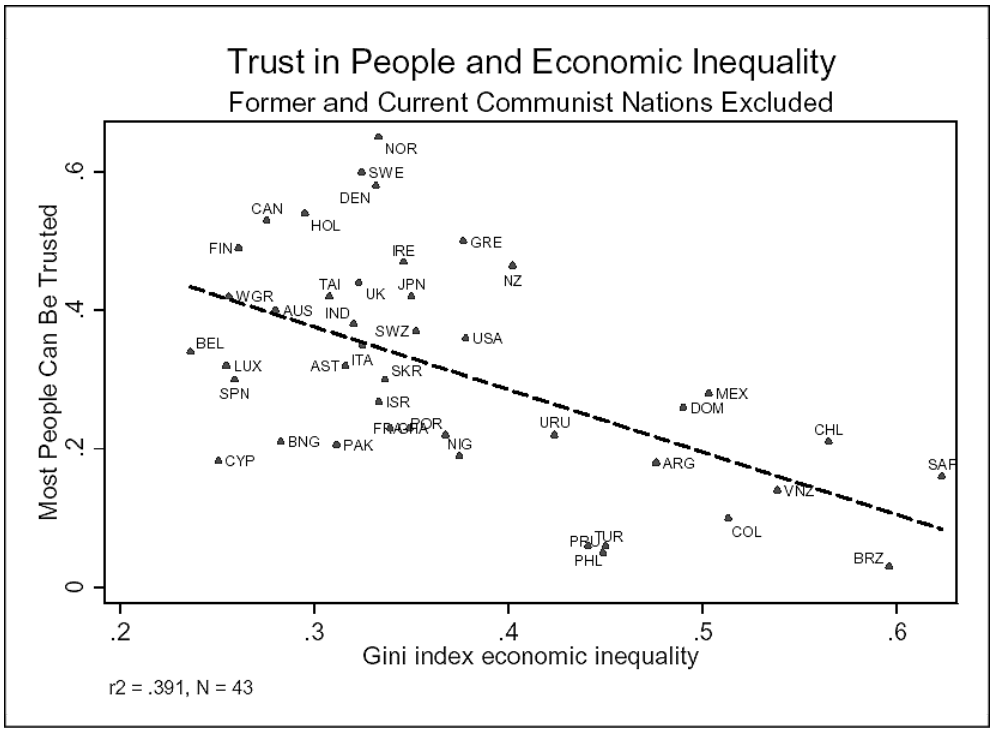
Aunque es más difícil de medir, también la desigualdad psicológica, es decir, la aceptación de la dominación internalizada, enraizada en la cultura de la sociedad, es un factor impulsor de la corrupción; cuando las personas asumen que son inferiores con respecto a otros, incluso si se les provee de bienes primarios y derechos para defenderse no los usan y vuelven a aceptar la dominación arbitraria. Esta idea nos lleva a recordar la excelente tesis de Sen (1995), en la que nos argumenta convincentemente que la igualdad exige una capacidad básica igual, no solo de bienes materiales o ingresos económicos suficientes, sino que también requiere una capacidad cultural y de autorrespeto para actuar libremente. La dimensión cultural de la desigualdad la expresan encuestas sobre la *distancia de poder*, basadas en la medición de patrones valorativos que legitiman y apoyan las relaciones de poder jerárquicas. Existen sociedades donde es muy elevada esta aceptación de que existen élites y que deben mandar por su superior conocimiento y/o fuerza. En estas sociedades, como consecuencia de lo anterior, existe un elevado sentimiento de inseguridad y desconfianza, fruto de las relaciones de dependencia y obediencia. Todos estos elementos culturales y estructurales han sido medidos a través de distintas fuentes —coeficiente GINI, renta per cápita, nivel de confianza intersubjetiva, distancia de poder, porcentaje de mujeres que alcanzan el nivel secundario de educación—, para 35 países (Karstedt, 2002), y los resultados demuestran que todas las dimensiones estructurales de la desigualdad tienen una fuerte correlación con el índice de percepción de la corrupción de *Transparency International:* sociedades con altos niveles de desigualdad psicológica y de ingresos tienen altos niveles de corrupción, mientras que aquellas con bajos niveles de desigualdad tienen bajos niveles de corrupción. Curiosamente, aunque en la desigualdad estructural la correlación no es lineal, es decir, que cuando se alcanza un cierto grado de desigualdad ya los resultados de corrupción son mucho más imprevisibles, en la desigualdad psicológica y cultural la correlación sigue siendo lineal, a más desigualdad psicológica más corrupción y viceversa.

Además, como ya indicamos previamente, numerosos estudios nos muestran que la desigualdad correlaciona con bajos niveles de confianza interpersonal (Rothstein y Uslaner, 2005). La confianza generalizada es fundamental para la generación de solidaridad social, cuando la gente confía en general en los demás tiende a sentirse parte de un mismo proyecto y a ser más solidaria. Los países con mayor nivel de confianza interpersonal tienden a ser más igualitarios (ver Gráfico 4.3). La desigualdad, sin embargo, promueve un desarrollo de la confianza particularista, una confianza en los de la propia clase o en los del propio círculo familiar, social, religioso, pero destruye la confianza generalizada. La confianza generalizada no surge en sociedades jerarquizadas, con rígidas divisiones sociales y una distribución del poder extremadamente inequitativa. La propia democracia tiene en ese ámbito graves dificultades de funcionamiento (Dahl, 1971, 81 y ss.). Los países escandinavos, con sus políticas universalistas de protección social son el mejor ejemplo de cómo

conseguir un círculo virtuoso de confianza generalizada y relativa igualdad. Por el contrario, en bastantes países de Latinoamérica nos encontramos con la situación inversa, desigualdades exacerbadas que promueven una desconfianza que impide, precisamente, el desarrollo de políticas de solidaridad y redistribución.

GRÁFICO 4.3

Relación entre confianza en la gente y desigualdad



FUENTE: Rothstein y Uslaner, 2005.

Ahora bien, ese déficit de confianza también tiene mucho que ver con la existencia de la corrupción (Rothstein y Eek, 2009; Villoria *et al.*, 2013). Así:

a. La desigualdad hace que por parte de activistas políticos opositores a tal estado de cosas se vea el sistema como injusto, que la riqueza y el poder se perciban conectados con la propia corrupción, y esa visión favorece el uso de mecanismos corruptos para conseguir también el acceso al poder o la riqueza; de hecho, un problema de una parte importante de la izquierda latinoamericana ha sido el creer que debían usar los mismos medios que los partidos tradicionales para acceder al poder, y que ya desde el poder cambiarían las cosas, pero esos medios han sido un cáncer que han impedido, después, precisamente el cambio.
b. La desigualdad elevada provoca una distribución también muy desigual del poder, de ahí que las instituciones públicas, a pesar de lo que digan las normas, funcionen de forma discriminatoria y parcial. Esas discriminaciones, unidas a la necesidad de acceder a bienes y permisos públicos, llevan a aceptar la inclusión en redes clientelistas como mecanismo normal de acceso a lo esencial. La

ciudadanía acepta la corrupción a nivel personal, aunque la critique a nivel colectivo.

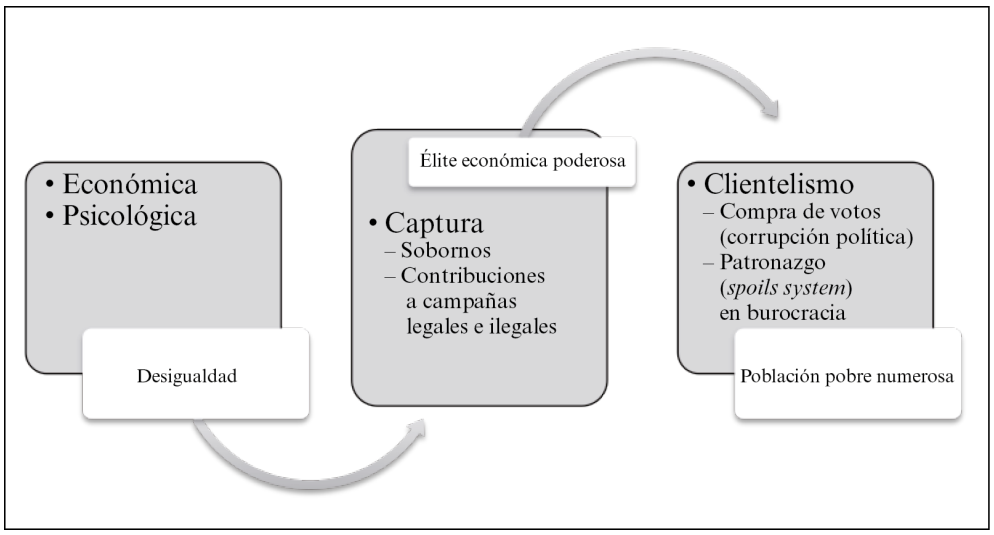
c. Cuando surgen políticas que podrían paliar situaciones de pobreza o desigualdad extrema, el subdesarrollo profesional y la propia corrupción de la burocracia impiden una implantación mínimamente eficaz.

d. La desigualdad es caldo de cultivo del capital social negativo (Levi, 1996), de todo un conjunto de redes de extorsión, de favores mutuos entre oligarquías, que aseguran la impunidad y lanzan el mensaje de que esa es la forma normal de lograr las cosas. Lo que, a su vez, impide la generación de políticas sociales universalistas y eficaces que podrían reducir la desigualdad y generar con ello confianza intersubjetiva. Para empezar, porque nadie tiene incentivos para pagar impuestos que den acceso a bienes universales que, finalmente, estarían en manos de políticos corruptos.

Las fuertes desigualdades estructurales y psicológicas provocan, en resumen, entre otros factores, que el nivel de confianza personal y hacia las instituciones sea bajo. Es difícil confiar en instituciones públicas que den respuestas universales e imparciales cuando existen niveles de desigualdad brutales. Los más débiles saben que las instituciones, en esas circunstancias estructurales, no tratan a todos por igual. Y también saben, cuando existen condiciones de pobreza elevadas, que es fácil la compra del voto y la aceptación de la dominación arbitraria a cambio de bienes esenciales. De ahí que, por regla general, cuando la ignorancia y la pobreza son muy elevadas la ciudadanía desconfíe de la capacidad de decisión autónoma de sus conciudadanos en la actividad política. La política no se ve como un espacio de deliberación para la toma de decisiones que beneficien a la comunidad, sino como un espacio opaco al que se accede para conseguir beneficios particulares a cambio de ceder autonomía y libertad. La ventana de acceso a la política son los patrones o líderes locales de los partidos políticos, los cuales ofertan relaciones clientelares en cascada, de forma que los más pobres suelen contactar con la política a través de los lugartenientes del patrón, con lo que la opacidad se expande. Todo este sistema clientelar inhibe la acción colectiva, y al inhibirla destruye capital social positivo (Putnam, 1993), circunstancia que hace más difícil la labor de control de los políticos, incentiva la ausencia de transparencia en las instituciones públicas y reduce la participación en la toma de decisiones. En consecuencia, es un foco de corrupción bastante activo (ver Figura 4.3).

FIGURA 4.3

Corrupción y desigualdad en democracias



FUENTE: Elaboración propia a partir de You (2015).

La reducción de la capacidad de asociatividad es una de las consecuencias principales del debilitamiento del clima de confianza en las relaciones interpersonales y del clientelismo que surge a su cobijo. Sin asociatividad las capacidades sinérgicas de la sociedad se agotan y los grandes y pequeños pactos y acuerdos que festonan el progreso desaparecen (Kliksberg, 2004). Numerosos estudios atestiguan que una sociedad civil con confianza interpersonal ayuda a construir mejores instituciones que, a su vez, producen un mejor gobierno, lo que aumenta la confianza en las propias instituciones y el propio gobierno (Putnam, 1993; Newton y Norris, 1999). Inversamente, la desconfianza social, en niveles agregados nacionales, dificulta crear instituciones políticas y sociales eficaces y, sin estas instituciones, los gobiernos carecen de incentivos para actuar eficazmente. Este proceso acaba, sobre todo en países con democracias recientes, deteriorando la conciencia cívica y desembocando en desafección política primero —desconfianza hacia la acción política y los partidos— y, más tarde, en apatía e, incluso, en alienación respecto al sistema político y los valores de la democracia. La apatía implica abandono de lo público en pocas manos y ausencia de voluntad de control y lucha por la integridad. En países con democracia reciente la desafección y, más aún, la apatía democráticas favorecen una democracia elitista y sin suficientes controles (Torcal, 2003). Donde existe confianza y capital social positivo, el control político y las demandas al gobierno son intensas, donde tal capital no existe, el control y la demanda son mucho menores, favoreciendo el uso corrupto del poder.

4.4. PARTIDOS CORRUPTOS

El deterioro de la confianza social e institucional privilegia la acción de partidos corruptos y prebendalistas, y de gobiernos ineficaces. Como se puede comprobar en los «Barómetros Globales de la Corrupción» de *Transparency International*, los datos corroboran la extensión mundial de la desconfianza hacia los partidos, lo cual es preocupante para la salud de la democracia. Es cierto que este fenómeno también está

influido por cambios en la cultura política actual y en los sistemas de información (Pharr y Putnam, 2000).

Especialmente, el declive gradual de la política ideológica y el ascenso de la política de la confianza, así como nuevas formas de actuación periodística, están afectando seriamente a la confianza en los partidos. A pesar de todo, los partidos siguen siendo el principal canal de participación democrática, e incluso con un cierto nivel de apatía, la ciudadanía en general sigue considerando el voto su único instrumento para cambiar las cosas y reconoce a los políticos como necesarios (Alcántara, 1997). Con ello, se produce un fenómeno contradictorio y poco útil para la mejora del sistema. En muchos países con alta desafección e, incluso, con apatía, la gente sigue votando. Pero el voto agota la lucha por la democracia. Además, dada la fragmentación social y la existencia de amplias bolsas de pobreza desatendidas públicamente, el clientelismo florece, con lo que el voto se particulariza, cuando no se vende. De ahí que el ejercicio del voto sea compatible con un reforzamiento de los partidos y líderes corruptos. En general, existe una compatibilidad entre la demanda en abstracto de limpieza partidista y la aceptación en la práctica del clientelismo; como consecuencia, los partidos corruptos se consolidan y no tienen incentivos para cambiar, prosiguiendo su labor de reparto de prebendas, puestos y contratos sin medida. Es un dato cierto que en países de alta corrupción y con un apoyo débil a la democracia existen partidos históricamente corruptos que tienen una gran estabilidad. Es la consecuencia de la suma de participación electoral alta —aunque en ocasiones sea consecuencia de la obligatoriedad— con control bajo de la actividad de los partidos. Además, los modelos de democracia de mínimos implantados en muchos países se basan en la idea de que hay democracia cuando hay elecciones, lo cual es una simplificación peligrosa. Simplificación que contribuye, también, a la pervivencia de partidos corruptos y sin control. En general, la ausencia de confianza y el reducido capital social positivo provocan una estructura de demandas a los actores políticos y gubernamentales muy fraccionadas, desarticuladas y muy poco universalistas, favoreciendo la irresponsabilidad y la corrupción en los partidos y en los gobiernos.

A todo ello se añade que los partidos clientelistas tienen que competir duramente entre sí y con partidos ideológicos, lo que demanda una mayor financiación. Es cierto que la financiación de los partidos es un problema, a efectos de corrupción, en todo el mundo, pero donde además hay desigualdad, desinstitucionalización, alta desconfianza y desafección el problema es especialmente grave. Y es grave porque en una sociedad con alto grado de desconfianza interpersonal, con fuerte capacidad de intervención estatal y sin instituciones que marquen claras reglas del juego, el mercado no existe como espacio para la libre competencia, más bien es un campo de batalla en el que puede triunfar quien tenga menos escrúpulos. Así pues, el buen empresario encuentra innumerables costes de transacción para desarrollar su actividad y la financiación a los partidos es uno más de entre ellos. Este panorama general ofrece un incentivo claro para los buscadores de rentas y para los capturadores de políticas.

No hay que olvidar que el proceso de mediatización y publicidad de la política está generando unas demandas de gastos de campaña y sostenimiento de los partidos cada vez mayores (Doublet, 2003). En Estados Unidos, los costes de las campañas electorales, a precios constantes, se han multiplicado por diez entre 1976 y 2000 en las

elecciones a congresistas, y por veinticinco, entre 1960 y 2000, en las presidenciales. La campaña del año 2004 batió ya todos los récords anteriores, alcanzando la increíble suma de 1.400 millones de dólares en la lucha directa por la Casa Blanca y de 3.900 millones de dólares en la suma total de presidenciales y parlamentarias, un 30 % más que la campaña de 2000. Pero estos incrementos han continuado en las cuatro campañas posteriores.

La mayor parte de los gastos actuales de los partidos son de comunicación. Estos gastos son muy elevados, entre otras razones porque los precios lo son, dada la baja competencia que existe en este campo, donde muy pocas empresas solventes actúan. La consecuencia es que, a mayores gastos en comunicación, menor capacidad de autofinanciación de los partidos. Ante estas mayores necesidades, los partidos presionan por recibir mayores fondos públicos, pero también optan por obtener de forma encubierta e ilegal fondos privados. Las consecuencias de estas financiaciones sobre las políticas públicas no son despreciables. Los datos nos demuestran, entre otras cosas, que la corrupción de los partidos es menor —aunque hay excepciones— cuando la financiación es casi exclusivamente pública, existen límites muy estrictos a los gastos electorales y se demanda un alto grado de transparencia en las cuentas de los partidos por un órgano fiscalizador independiente y bien dotado (Villoria, 2007). Ello exige, por supuesto, un sistema de instituciones públicas eficaz y honesto, una cultura política apta para aceptar esta necesidad y unas estructuras sociales y económicas que permitan recaudar los impuestos necesarios para financiar a los partidos sin abandonar a la población a su suerte en políticas sociales. Pero, por desgracia, dicha situación es excepcional en la inmensa mayoría de los países. Lo normal es que las normas sobre financiación, cuando existen, no se cumplan y se genere un intercambio perverso entre dinero privado y decisiones públicas, capturándose finalmente políticas y decisiones fundamentales. Estas capturas no son precisamente el mejor método de luchar contra las desigualdades.

4.5. Ausencia de una Administración profesionalizada

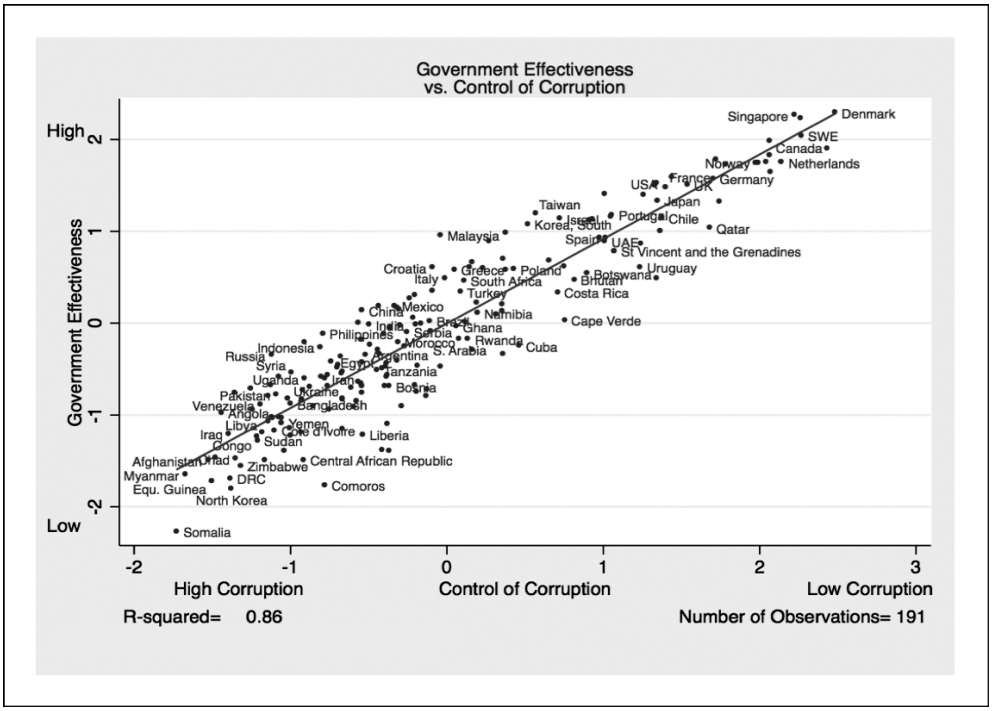
Con relación a la institucionalización, los datos nos indican que la existencia de un servicio civil de carrera y una Administración profesionalizada y con sistemas de controles internos y externos desarrollados es una de las barreras más importantes contra la corrupción (Rauch y Evans, 1999; Dahlstrom y Lapuente, 2018). No parece que la existencia de burocracias profesionales fomente la corrupción, frente a las ideas libertarias que afirman lo contrario, sino que, cuando las burocracias son estables y están socializadas en el servicio público, son uno de los mejores instrumentos de prevención de la corrupción. Dentro de las instituciones del sistema, también la judicatura juega un papel esencial, de ahí que el fortalecimiento de la independencia y la garantía de la imparcialidad judicial sea uno de los objetivos esenciales de la lucha contra la corrupción. Precisamente, el activismo judicial en la lucha contra la corrupción en las democracias avanzadas es hoy en día uno de los fenómenos sociales y mediáticos más relevantes, pero también más eficaces en la batalla anticorrupción. Y, cómo no, la presencia de un órgano electoral independiente, con funcionarios profesionales y con suficientes competencias para asegurar unas elecciones libres y

justas se manifiesta como otro de los elementos clave de una sociedad sin corrupción sistémica. Por todo ello, la inexistencia de un servicio civil de carrera, unida a salarios insuficientes en el sector público para llevar una vida digna, la parcialidad y dependencia política del poder judicial, y la debilidad y captura del órgano electoral son causas esenciales para explicarse la corrupción en cualquier país.

Ciertamente esa inexistencia de profesionales bien formados en el sector público acarrea otro grave problema, cual es el de la ineficacia e ineficiencia de las políticas públicas. Ya no es solo que muchas políticas estén capturadas, es que, además, aunque no lo estuvieran, los gobiernos carecen de profesionales preparados para llevarlas adelante. La permanencia que asegura el servicio civil profesional permite formar permanentemente y socializar en valores públicos a sus componentes. El «*spoils system*» impide o dificulta formar y socializar adecuadamente y tener personal capaz durante más tiempo de un mandato, y es obvio que las políticas públicas requieren continuidad. De todo ello se deriva que políticas esenciales para prevenir y reducir la corrupción a largo plazo, como la educativa, carecen de sustento presupuestario y recursos humanos con las competencias precisas para formularlas e implementarlas con éxito. Este fracaso de las políticas genera aún mayores desigualdades y una sensación de inseguridad y abandono profundamente deslegitimadoras; como nos recuerda Paramio (2004, 69), la satisfacción ante la vida va ligada al sentimiento de que los gobiernos electos representan las propias preferencias y de que existen mecanismos sociales que protegen a las personas de una total dependencia de los mecanismos del mercado, tan indiferentes a las necesidades humanas. Cuando todo esto falla, la inseguridad y la sensación de abandono deslegitiman la democracia e incentivan comportamientos asociales. Cuando el gobierno es eficaz, la corrupción es mucho menor y viceversa (ver Gráfico 4.4).

GRÁFICO 4.4

Relación entre eficacia del gobierno y corrupción



FUENTE: World Bank (Kaufmann *et al.*, 2009).

4.6. CONTROLES INSUFICIENTES

Como ya se ha indicado en otras partes del texto, la *accountability* es esencial para el buen funcionamiento de la democracia y, también, para el control de la corrupción. La democracia debe asegurar que los gobernantes, una vez elegidos, no abusen del poder que les es legalmente conferido y se sometan a la legalidad y a los sistemas de rendición de cuentas existentes (O'Donnell, 1998). Para empezar, es esencial el control judicial y el buen funcionamiento general del Estado de derecho. Donde el Estado de derecho no funciona la corrupción se expande. Numerosos estudios empíricos han señalado también el esencial papel del funcionamiento del Estado de derecho en la confianza institucional. Un Estado de derecho exige derechos civiles y políticos reconocidos y tutelados, separación de poderes, igualdad ante la ley, seguridad jurídica, principio de legalidad y la aplicación coherente de la ley, es decir, la ejecución imparcial y efectiva de la norma (Díaz, 2002). Para que ello sea posible se requieren una constitución y unas leyes adecuadas, unos procedimientos eficaces y coherentes y unas estructuras u órganos de ejecución del derecho (tribunales y jueces, fiscalía, policía…) profesionales y eficaces. Sus articulaciones institucionales concretas seguramente serán diversas y complejas, y en ellas mismas ya seguramente habrá elementos de éxito y fracaso. Así, en el índice de Freedom House, las preguntas que miden estas variables se mezclan entre derechos políticos y libertades públicas, algunas se refieren a la existencia de mecanismos de transparencia y apertura y mecanismos de lucha eficaz contra la corrupción, otras preguntan por la libertad de prensa en el país correspondiente, y finalmente, un grupo importante de ellas interrogan sobre la existencia de un poder judicial independiente, las garantías de

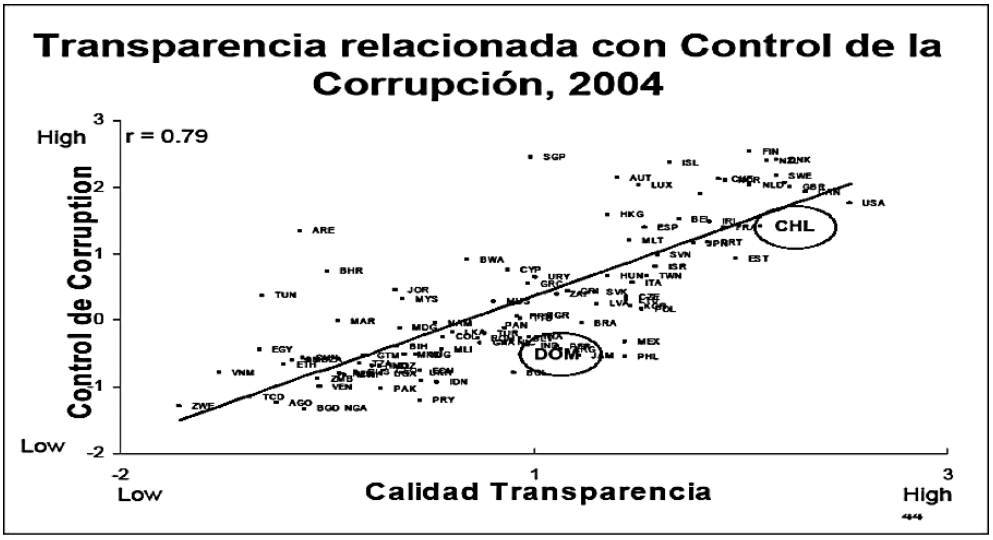
debido proceso, el control civil de la policía y la prevalencia del derecho en materias civiles y criminales, la protección frente a la tortura, el terror policial y la prisión injustificada, así como la inexistencia de guerras e insurgencias y, la existencia de igualdad frente a la ley. Es obvio que a más *accountability* y mejor Estado de derecho menor corrupción. Treisman (2000), en su multicitado estudio sobre las causas de la corrupción, señala que la pertenencia a colonias con origen británico es una variable que reduce las posibilidades de corrupción, pero muy posiblemente detrás de ello esté el mantener un sistema legal de *common law*, donde los jueces y no solo el ejecutivo genera el derecho, y donde la preocupación por la calidad de los procedimientos legales es mayor que en otras tradiciones legales. En suma, la calidad del Estado de derecho también influye en la corrupción.

4.7. Baja calidad democrática y bajo desarrollo económico

También podría considerarse la democracia como una variable que reduce la corrupción; la razón es que donde existe democracia existe una prensa libre y una sociedad civil más vigorosa. Sin embargo, empíricamente no parece sostenerse esta afirmación, salvo que se añadan tres variables mediadoras a esta posibilidad; la primera es el tiempo, según Treisman (2000) la democracia correlaciona con menor corrupción cuando lleva funcionando en el país correspondiente un tiempo razonable, especialmente la correlación es fuerte a partir de los 40 años de democracia ininterrumpida. La segunda variable es la calidad de la democracia, una democracia electoral, en la que no se respetan adecuadamente los derechos humanos, o donde el Estado de derecho no funciona con plenitud no reduce en nada las posibilidades de corrupción. Sin embargo, cuando la democracia reúne las bases institucionales que le acercan a sus ideales —esencialmente la igualdad política y la soberanía popular (Beetham, 1994)— entonces la correlación entre democracia y baja corrupción es fuerte. Una democracia de calidad exige unas elecciones libres y justas, un gobierno abierto y que rinda cuentas, unos derechos civiles y políticos reconocidos y respetados y una sociedad cultural y estructuralmente democrática (Beetham, 1994); la conexión con baja corrupción, en estos casos, es muy fuerte por la propia calidad de las instituciones que configuran el sistema. Solamente la transparencia es, ya de por sí, una variable muy importante para la reducción de la corrupción, sobre todo porque permitiría detectar mejor los casos de corrupción existentes y, con ello, desincentivaría las actividades corruptas, sobre todo si la persecución y sanción siguen a la detección previa. La correlación entre transparencia y baja corrupción es empíricamente demostrable (ver Gráfico 4.5).

GRÁFICO 4.5

Correlación entre transparencia y corrupción



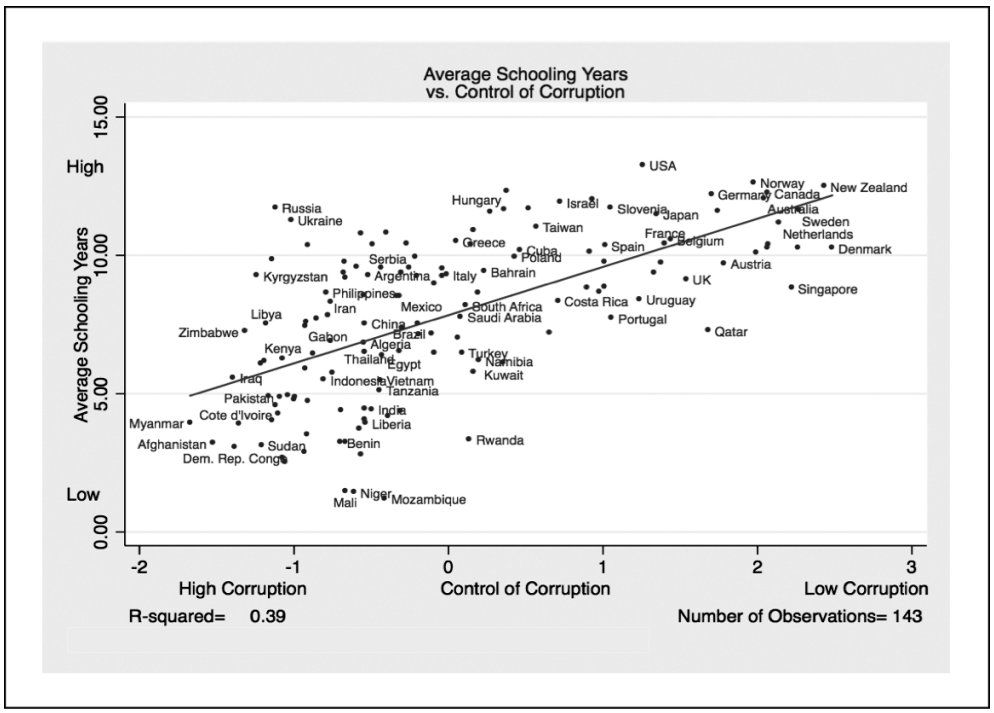
FUENTE: World Bank Institute, 2004.

La tercera variable es, de nuevo, la desigualdad. Estudios como los de Jong-Sung You (2015) nos permiten comprobar empíricamente cómo la llegada de la democracia a países altamente desiguales no reduce la corrupción, sino que incluso la exacerba. La razón está en que la desigualdad económica vertical, con amplias capas de la población en situación de pobreza, favorece un sistema clientelar en el que la compra de votos y el patronazgo son vitales para la victoria electoral; pero, además, la consolidación de élites extractivas asegura la captura de políticas, la financiación corrupta de campañas y el cobro de sobornos. En estas sociedades, los mecanismos de control social e institucional están infradesarrollados y, por ello, las élites pueden aprovecharse del control propio sobre la justicia, los medios de comunicación, y el conocimiento para asegurarse la impunidad.

También los datos demuestran que la corrupción es menor en países con desarrollo económico, pues donde este existe, la población tiende a estar mejor educada y la separación entre lo público y lo privado está más clara, además de poseer una economía más abierta y competitiva (Treisman, 2000). Esta hipótesis nos lleva a afirmar que el bajo desarrollo económico sería causa de corrupción, aunque la endogeneidad de la hipótesis es muy alta, pues se ha demostrado que la corrupción es también una de las causas esenciales del subdesarrollo. No obstante, la mera presencia de recursos naturales, como el petróleo, pueden ser incentivos para la corrupción (Treisman, 2000), aunque generen un PIB elevado, por lo que la clave es tener una economía abierta, y con alta inversión en educación (ver Gráfico 4.6) e investigación (Mungiu-Pippidi, 2013).

GRÁFICO 4.6

Relación entre años de educación y control de la corrupción



FUENTE: World Bank (Kaufman *et al.*, 2009), Barro y Lee, 2011 (2010).

4.8. PODER MONOPOLÍSTICO Y DISCRECIONALIDAD. LA PRENSA

De acuerdo con Klitgaard (1988) la corrupción implica un abuso del poder para beneficio privado. Según su famosa fórmula, la corrupción florece donde se le otorgan poderes monopolísticos en la toma de decisiones a un servidor publico y, además, se le garantiza una alta discrecionalidad en el uso del poder, sin que existan mecanismos de control y rendición de cuentas adecuados. Nuevamente, si las instituciones que deben asegurar la promoción de la imparcialidad y la legalidad son débiles, hay muchas posibilidades de que exista corrupción cuando el decisor público tiene además una discrecionalidad elevada y un derecho al monopolio en la toma de decisiones. Más aún, este tipo de situaciones generan en los ciudadanos expectativas de que la posición de poder va a ser usada para beneficio privado por parte de los gestores públicos y que existirá probablemente impunidad. Para explicarse la corrupción urbanística en España este esquema de Klitgaard, unidos a otros elementos ya anteriormente vistos, es muy útil. En concreto, la confluencia de un modelo de gobierno local de alcalde fuerte (Mouritzen y Svara, 2002) —con monopolio en la toma de decisiones importantes y alta discrecionalidad—, un sistema local de integridad (SLI) complejo pero mal diseñado (Huberts *et al.*, 2008), la prevalencia de determinadas reglas e instituciones informales como el clientelismo y, por último, los incentivos perversos generados por la financiación ilegal de los partidos (García Quesada *et al.*, 2013) han generado un verdadero problema de corrupción expandida que ha dañado enormemente a la economía española. Todos estos elementos juntos habrían dado lugar a la adopción de políticas públicas miopes y cortoplacistas y a un nivel muy grave de corrupción en el ámbito local que no ha sido solo efecto sino también causa de la

burbuja inmobiliaria. En España, la disciplina urbanística está principalmente en manos de los ayuntamientos y específicamente en manos de los alcaldes directamente. Es el alcalde el que concede las licencias de obras (naturalmente, de acuerdo con los planes en vigor y con la asistencia técnica y legal de los técnicos locales, especialmente del secretario y de la oficina de urbanismo), que los promotores necesitan con anterioridad al inicio de los trabajos de urbanización o edificación. Es también el alcalde el que se ocupa de sancionar a los responsables de las construcciones y edificaciones ilegales. Y hasta hace poco era el alcalde quien firmaba los convenios urbanísticos. Todo este monopolio en la toma de decisiones, unido a la discrecionalidad inherente al área urbanística, han producido, dada la baja calidad de nuestras instituciones de control local, una altísima corrupción, sobre todo considerando los recursos económicos en juego, que eran muy importantes.

La prensa, por otro lado, es uno de los instrumentos más importantes para denunciar la corrupción y promover valores democráticos. Pero en países de corrupción sistémica la prensa cae también, aunque haya excepciones, en las redes de la corrupción, y evita la denuncia imparcial y la investigación rigurosa. Como el caso Fujimori nos mostró, la prensa puede, incluso, ser un instrumento eficaz de apoyo a la corrupción y de generación de escándalos falsos contra los políticos honestos. Así pues, el silencio o la complicidad de la prensa es otra de las causas de la corrupción.

4.9. Régimen Federal

La existencia de un régimen federal (Treisman, 2000). Esta hipótesis, que Treisman demuestra empíricamente, tiene que ver con el mayor número de políticos en competición y debilidades institucionales compartidas. El dividendo económico de la descentralización se puede perder cuando hay una rendición de cuentas insuficiente a nivel local, redes de patronazgo y una sociedad civil débil, sobre todo porque los responsables locales tienen una mayor discrecionalidad y mayores oportunidades de ser esclavos de los intereses de las élites locales (Rodríguez-Pose, Tijmstra y Bwire, 2009). Máxime cuando, además, tienen recursos fiscales susceptibles de ser capturados (Kyriacou y Oriol Roca-Sagalés, 2011). Finalmente, un gobierno multinivel hace más fácil la irresponsabilidad, al desconocerse quién es realmente responsable de ciertas tomas de decisión (Lago-Peñas y Lago-Peñas, 2010). Si a ello se añade un sistema de campaña permanente, con gastos electorales cada vez más elevados, dada la mediatización de la política y una clase política presta a la denuncia sensacionalista del contrario, pero incapaz de ponerse de acuerdo en generar mecanismos útiles de lucha contra la corrupción, tendríamos el colofón al trágico círculo antes dibujado. Un círculo que asegura impunidad y que promociona la desconfianza.

4.10. Globalización

La globalización, en principio, favorece la corrupción. En el mercado global las empresas operan muchas veces en un vacío de referencias morales compartidas. Ellas pueden llevar consigo los valores mayoritarios, implícitos y explícitos, de su Consejo de

Administración, pero luego operan en entornos sociales y culturales muy diferentes. Falta, en consecuencia, un marco de referencias operativo sobre el terreno, falta el anclaje de las tradiciones compartidas. A ello se añaden los déficits de autocontrol y contención en ausencia de un capital social global, en ausencia de una vigilancia social que refuerce los vínculos de cohesión y que aporte confianza (Coleman, 1989). La falta de referencias morales, unida a un déficit profundo de control social, es un incentivo muy poderoso para la corrupción. A ello, se añade la sensación de vivir en un entorno violento, sin reglas, que exige medidas extraordinarias. Las prácticas corruptas son legitimadas como medios extraordinarios exigidos por situaciones de emergencia. Y esta sensación en el entorno global hace que, en la realidad interna, se presione para funcionar sin reglas, para evitar regulaciones, para reducir todo tipo de lastres.

Las consecuencias las estamos sufriendo. Porque es preciso no olvidar que la inmensa mayoría de las empresas aún siguen teniendo identidades nacionales, lo cual conlleva una obligación para los gobiernos donde la empresa tiene su sede de defender los intereses de las mismas en el gran mercado global. La identidad se refuerza en entornos de globalidad como instrumento de autoestima y apoyo mutuo. La identidad y la globalidad son fenómenos simbióticos (Castells, 1998): las empresas que actúan de forma corrupta, en entornos globales, presionan para ser defendidas por sus Estados de todo tipo de investigación penal. La razón de dicha demanda es que sus tropelías en el exterior deben ser vistas, desde dentro, como muestra de patriotismo, como defensa de la economía nacional. El problema es que la corrupción es un fenómeno muy contagioso. Una vez que una empresa sale indemne de su delito todas las demás buscarán lo mismo y el Estado quedará prisionero de la defensa inicial.

Desde otra perspectiva, la defensa de las empresas se realiza en un entorno muy cercano a la anomia tal y como Merton (1980) la definió. La globalización económica expande como fin generalizado la adquisición de riqueza. El enriquecimiento se convierte en un deseo y una esperanza para los miembros de las más diversas sociedades. No obstante, las normas que permiten acceder a esos fines socialmente legitimados son claramente injustas, contienen un sesgo que las invalida como normas asumibles generalizadamente. La consecuencia es que la globalización genera una desigualdad, que provoca que amplios sectores de la población mundial sean incapaces de alcanzar sus deseos. Esa frustración, evidentemente, justifica la ruptura de las normas para amplios sectores de la población. Las empresas de los países en vías de desarrollo lo viven en gran medida así. Más difícil es explicar la actuación de las empresas de los países más desarrollados, desde esta perspectiva; no obstante, habría que recordar en este punto a Durkheim (1982) y su teoría de las aspiraciones infinitas. Cuanto más se tiene más se quiere, en un círculo vicioso ciertamente patológico.

Para evitar este camino perverso, por virtud del cual múltiples empresas han tenido incentivos para corromper en transacciones internacionales, surgió la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, de 1997. Esta convención puede considerarse como el pistoletazo de salida para el desarrollo de toda una revolución internacional en este ámbito. Las razones de fondo de esta norma tienen que ver, en gran medida, con problemas de competencia internacional en mercados caracterizados por la existencia

de riquezas naturales y alta corrupción, con la asimetría de regulaciones entre Europa y Estados Unidos, con los daños enormes que los sobornos en estas transacciones internacionales producen en las economías emergentes y con la propia generación de inflación incontrolada en los precios de los recursos naturales. Mientras Estados Unidos ya disponía de la *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) desde 1977, algunos países en Europa incluso admitían la deducción de impuestos por los pagos que se hubieran tenido que hacer a funcionarios de terceros países de cara a la obtención de contratos. Además, la proliferación de empresas y el aumento de competencias en mercados de recursos naturales generaba que los sobornos fueran cada vez más altos y los precios también. Los daños a la economía mundial y a los países donde las élites extractivas se enriquecían, gracias a su control de las decisiones sobre concesiones y contratos, llevaron a una necesidad de respuesta, y la respuesta fue la Convención de la OCDE antes mencionada. La tipificación del delito de cohecho a servidores públicos extranjeros (con el mismo castigo que el cohecho a funcionarios nacionales), la prohibición de deducciones fiscales por actividades directas o indirectas de este tipo, la prohibición de los pagos de facilitación, la apertura de canales de denuncias de estas prácticas, el mayor rigor contable, la introducción de la responsabilidad penal de las empresas y la generación de marcos internos de integridad para evitar la corrupción son medidas que se expanden a partir de esta convención y que poco a poco se han ido integrando en nuestra legislación y en la práctica empresarial.

4.11. VARIABLES CULTURALES Y DE INSTITUCIONALIDAD INFORMAL

Para finalizar, y sin ser ni mucho menos exhaustivos, es posible que ciertas variables culturales sean también importantes en la explicación de la corrupción. Según Treisman, el protestantismo reduce las posibilidades de corrupción, aunque la correlación es débil en este caso; la razón puede estar en que otras religiones, como el catolicismo, favorecen el familismo y la conexión entre poder e Iglesia. Por otra parte, los cambios sociales rápidos y profundos generan una pérdida de referencias morales que favorece la corrupción.

Mungiu-Pippidi (2013) ha sistematizado en gran medida este conjunto de causas en su estudio sobre la corrupción en la Unión Europea. De acuerdo con su estudio, la corrupción tiene que ver con un equilibrio entre las oportunidades y las amenazas establecidas por el Estado y la sociedad (2013, 28-29). El primer factor en la ecuación, las oportunidades, está compuesto por dos elementos: *a*) Las oportunidades de poder discrecional, que se refiere al conjunto de acuerdos institucionales que aseguran a los actores políticos y económicos un acceso privilegiado a los recursos del poder para beneficiar a unos pocos intereses privados. Por ejemplo, regulaciones que permiten la arbitrariedad, ausencia de transparencia, normas diseñadas para asegurar la impunidad, etc. *b*) Los recursos materiales que se distribuyen de forma corrupta, como concesiones, contratos fraudulentos, bienes públicos, ayuda internacional, y cualesquiera otros utilizados para generar rentas corruptas. El segundo factor, las amenazas, está compuesto por dos conjuntos de desincentivos. El primero son las amenazas estatales, en forma de normas, procesos y órganos, como un poder judicial independiente y competente, capaz de ejecutar el derecho de forma efectiva; o un

sistema eficaz de control de los conflictos de interés, etc. El segundo, las amenazas normativas, se refiere al conjunto de normas sociales que favorecen la integridad pública y la imparcialidad gubernamental; estas controlan de forma efectiva las desviaciones de la virtud pública mediante la opinión pública, los medios de comunicación, la sociedad civil y un electorado crítico.

En esta línea de pensamiento, así pues, una de las causas fundamentales de corrupción sería el desarrollo de una ética particularista en la sociedad y su traslación a la formulación y ejecución de las políticas públicas. El particularismo, siguiendo a Gewirth (1988), establece que, cuando se trata de resolver dilemas regulatorios o distributivos, se debe dar consideración preferencial a los intereses de algunas personas frente a otras, incluido no solo uno mismo, sino también aquellas personas con las que tenemos relaciones especiales, tales como nuestros familiares o amigos o, incluso, los miembros de nuestra comunidad, nación, raza u otros grupos restringidos. Por el contrario, siguiendo una corriente deontológica kantiana, el universalismo ético implica que todas las personas deben ser tratadas, en relación con sus respectivos bienes e intereses, con consideración igual e imparcial. En suma, de acuerdo con Blau (1962), el criterio específico de diferenciación entre una y otra orientación sería el siguiente: si los estándares reflejados en las orientaciones hacia los otros (por ejemplo, el mérito) son independientes de las relaciones de estatus o de conocimiento que existen entre los miembros del grupo, entonces esos estándares expresan unas orientaciones universalistas. Si, por el contrario, los estándares con los que juzgamos al otro se basan en la pertenencia de ese otro a nuestro grupo (familiar, político o de amistad), entonces estaremos particularísticamente orientados. Podría ser que la persona que tiene más mérito sea parte de nuestro grupo, pero si es elegida por ser de los nuestros entonces actuaremos de forma particularista, dado que el estándar elegido no lo podemos aplicar al conjunto de los candidatos.

En esta línea, más recientemente, algunos autores han mostrado empíricamente también que cuanto más confía la gente en la familia como proveedor de servicios o asegurador de recursos menor es su implicación cívica y participación política. Las preferencias asentadas por las relaciones familiares y de clan, unidas a normas interiorizadas que priorizan la lealtad a la familia y amigos sobre la lealtad a sistemas sociales más amplios, serían el complemento de la baja expectativa en la general cooperación ajena; preferencias y normas transmitidas por la propia familia en los momentos iniciales de la formación como ser social y que adquieren precedencia sobre normas posteriores transmitidas en procesos de socialización más tardíos explican bastante bien ciertas prácticas nepotistas y clientelares bien asentadas en algunas regiones del mundo (ver Bigoni *et al*., 2016). ¿Quiere esto decir que valores como la compasión, la amistad o la devoción a la familia deben ser olvidados si queremos luchar contra la corrupción? No, pero las lealtades particularistas deben ser respetadas siempre que contribuyan a un mayor bien universal o sean expresión de los derechos humanos y consecuentemente los hagan reales con su concreción. No deben ser priorizadas cuando dañan al bien común. El particularismo, así pues, correlaciona con bajo nivel de desarrollo moral, bajos niveles de civismo y reduce los costes psicológicos de embarcarse en actividades corruptas.

En conjunto, la corrupción nos ofrece un panorama que no es exclusivo de países subdesarrollados, con corrupción sistémica, pues se reproduce parcialmente en países con corrupción media y muy limitadamente en países de corrupción baja. En cualquier caso, de esta visita al sistema de causas, podemos extraer ideas útiles sobre cómo luchar contra la corrupción. Más complejo, por no decir casi imposible, sería determinar una primera causa de todas las demás en todas las circunstancias.

5. POR QUÉ PREOCUPARSE POR LA CORRUPCIÓN: LOS EFECTOS DE LA CORRUPCIÓN

5.1. INTRODUCCIÓN

La preocupación por la ética en el sector público y el desarrollo de mecanismos de lucha contra la corrupción ocupan hoy en día un lugar prioritario en las agendas de numerosos gobiernos nacionales y organismos internacionales. Incluso puede decirse que los estudios sobre la materia no hacen sino incrementarse comparativamente año a año. Las razones de esta preeminencia son muy variadas. Algunos afirman que el origen es el incremento real de la corrupción en el mundo actual, mientras otros creen que la razón sería un cambio de estilo periodístico y un mayor activismo judicial, en gran medida posibilitado por las nuevas tecnologías (Castells, 1998), así como una mayor reflexividad y exigencia moral de nuestras sociedades (Giddens, 2000). Sin lugar a duda, las barreras que genera la corrupción para alcanzar un desarrollo sostenible y, con ello, los objetivos del milenio, es también una razón esencial. En todo caso, los estudios sobre las consecuencias dañinas de la corrupción no hacen sino incrementarse.

Para empezar, desde un punto de vista estructural, los efectos económicos de la corrupción son demoledores. También influye negativamente en el desarrollo de instituciones incentivadoras de equilibrios eficientes y equitativos (Della Porta, 2000; Jain, 2001; Heidenheimer y Johnston, 2002). En general, la corrupción afecta negativamente al funcionamiento del Estado de derecho pues daña la seguridad jurídica, la imparcialidad e independencia judicial, la eficacia de la policía y el imperio de la ley (Warren, 2004; Villoria, 2007). Un elemento clave para medir la eficacia estatal es la ausencia de corrupción y la cultura de la legalidad; pero donde la corrupción se convierte en sistémica, las élites políticas y económicas abusan de su posición de forma continua y convierten en papel mojado el sistema formal de derechos legal y constitucionalmente reconocido, atentando de forma letal al bienestar general y llevando las naciones a su fracaso (Inglehart y Wenzel, 2005, 192; Acemoglou y Robinson, 2012-2013). En suma, cuando se habla de fracasos en políticas económicas y sociales la corrupción suele estar detrás (Della Porta y Vanucci, 1997; Malem, 2002, 173 y ss.). Esta idea ha estado en la base de toda la estrategia de gobernabilidad de distintos organismos financieros internacionales últimamente, es decir, la corrupción impide el desarrollo porque no permite gobernar eficaz y eficientemente, es por ello el mayor obstáculo al avance económico y social (World

Bank, 2006). Lo que es más novedoso a nuestros efectos es que estos organismos multilaterales empiezan a entender que esas dificultades generadas por la corrupción afectan no solo a países en desarrollo, sino también a países desarrollados, sobre todo en el sur y el este de Europa (De Lancer y Villoria, 2014).

Al final, los daños que la corrupción genera al buen funcionamiento del Estado se trasladan también al régimen democrático. Diversas investigaciones señalan la corrupción como una de las variables causales del fenómeno de desafección creciente que padecen las democracias más consolidadas. Por ejemplo, Pharr y Putnam (2000) consideran que, al menos para los países más avanzados económica y socialmente, la baja confianza en los líderes democráticos es una función del rendimiento de éstos, el cambio de expectativas sociales y el papel de la información y comunicación actuales. En cuanto al rendimiento, un factor clave para explicar el deterioro en la percepción de confianza es el declive de la fidelidad o de la ética con la que los políticos actúan en representación de los ciudadanos/as. En cuanto al cambio de expectativas sociales, algunos autores consideran que una ciudadanía más educada y más escéptica es más rigurosa en el juicio a sus dirigentes además de ser más sensible a cuestiones éticas (Parker, Spires, Farook y Mean, 2008).

Profundizaremos en algunas de las consecuencias de la corrupción para entender esta preocupación política y social por el problema; analizaremos ahora las razones políticas, económicas, institucionales, de gestión y sociales que hacen que la corrupción ocupe un lugar preferente en la agenda sistémica y política de nuestras sociedades.

5.2. Razones políticas

En primer lugar, en el origen del fenómeno no podemos obviar el fin de la «guerra fría», con el consiguiente abandono de la protección por parte de Estados Unidos y Europa de políticos corruptos pero útiles en la lucha contra el comunismo (Espinel, 2002). Si Somoza fue sostenido por Estados Unidos durante décadas, Alemán fue procesado inmediatamente a su salida del Gobierno gracias también a Estados Unidos; ahora ya no era útil pues la amenaza comunista desapareció de Nicaragua e, incluso, era perjudicial para la imagen estadounidense.

En segundo lugar, los procesos de transición desde el comunismo han supuesto una explosión de fenómenos de corrupción en los antiguos países comunistas, como demostró el *Informe sobre el Ambiente de Negocios y de Rendimiento Empresarial*, realizado por el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, en 22 países en transición desde el comunismo. En dicho estudio se midieron tres tipos de interacción entre las empresas y el Estado: la corrupción administrativa o pago de sobornos por las empresas a funcionarios para alterar la aplicación de normas; la captura del Estado o el alcance de los pagos ilícitos realizados por empresas a funcionarios para influir en la redacción de normas y toma de decisiones; y la influencia o la capacidad de las empresas de influir en las normas y toma de decisiones sin pagos ilícitos. Los resultados de este informe muestran la existencia de un elevado nivel de corrupción en estos países, aunque con diferencias importantes entre unos y otros. No obstante, es de destacar que donde ya se ha alcanzado un umbral de

reforma, la potenciación de las libertades públicas ha sido un elemento muy positivo para reducir la corrupción; también se demuestra en el estudio que allí donde la captura del Estado ha conseguido distorsionar el proceso de reforma para preservar o crear estructuras de monopolio, apoyadas por poderosos intereses políticos, el reto de luchar contra la corrupción es especialmente difícil; y por el contrario, donde el Estado tiene menores posibilidades de distorsionar la infraestructura legal de competencia, los beneficios de la captura son menores (Hellman, Jones y Kauffman, 2001). Dada la incorporación a la Unión Europea de algunos de estos países, y la previsible incorporación de otros en un futuro, se hace necesario reducir la corrupción en los mismos ya casi como un asunto de política interna de la Unión Europea. Los daños futuros a la economía europea, como consecuencia de la corrupción en estos países, son un riesgo que no se puede admitir.

En tercer lugar, se han producido cambios en la cultura política, debido al declive gradual de la política ideológica y al ascenso de la política de la confianza. Los políticos tienen que ganarse la confianza de la gente, mediante una «venta» de su carácter y honestidad. Con ello se transforma la esfera política, dado el peso cada vez mayor del poder simbólico en ella. La esfera política consiste en la «acción e interacción que se ocupa de la adquisición y del ejercicio del poder político mediante el uso, entre otras cosas, del poder simbólico» (Thompson, 2001, 141). En el poder simbólico es muy importante el capital simbólico, es decir, la reputación y la imagen; por ello, promocionar la propia imagen y luchar por destruir la imagen del rival político es fundamental hoy en la lucha política. Máxime cuando hemos entrado en una fase de democracia «mediática», en la que la personalidad televisiva de los candidatos es crucial para el éxito electoral, lo que, a su vez, provoca una creciente visibilidad de los dirigentes políticos (Manin, 1998). Todo ello hace que la exposición de la ética propia y la denuncia de la corrupción ajena sean esenciales en la lucha política actual. La confusión del escándalo político con la corrupción es consecuencia inevitable de esta tendencia.

En cuarto lugar, la separación entre el poder y la política provoca la presencia cada vez mayor del negocio privado en la propia política (Bauman, 2001). Si quienes deciden en numerosos asuntos de naturaleza colectiva no se encuentran en las sedes gubernamentales, es normal que, dando un paso más, utilicen ya las propias sedes gubernamentales para tomar decisiones. Las múltiples privatizaciones, subcontrataciones, concesiones de todo tipo permiten que desde el sector privado se influya en la toma de decisiones públicas, pero más directo aún es la estrategia de las puertas giratorias, que permite a los decisores del sector privado sentarse en despachos públicos durante un período de tiempo y, tras ayudar desde dentro de la política al negocio, retornar a recoger las ganancias en la empresa privada. Paul Krugman (2003) nos recordaba que quedaban muchas preguntas por responder sobre los negocios tejanos de Bush antes de convertirse en gobernador de Texas, y sobre el hábito de convertir instituciones tradicionalmente apartadas de la política en herramientas para recompensar a sus amigos y reforzar su control político; más tarde, las actividades de su Vicepresidente en la presión por abrir un frente de guerra en Irak y, una vez abierto, la constante concesión de contratos a la empresa de donde era CEO hasta su nombramiento —Halliburton— alcanzaron niveles escandalosos. La

actual presidencia de Trump sigue en esta inquietante línea de descrédito de la presidencia estadounidense.

En quinto lugar, hay que considerar la conciencia de los efectos perversos de la corrupción en la política e instituciones democráticas. Así, la corrupción en Italia, por ejemplo, ha producido una erosión de la confianza en el Estado (Della Porta y Vanucci, 1997). Los políticos y los funcionarios corruptos tienen como estrategia la de destacar la ineficiencia de las instituciones públicas, de forma que ellos se muestren como la vía adecuada para sortear tanta ineficiencia y burocratismo. De cara a la Administración se hace racional buscar su parálisis o dificultar su funcionamiento, de forma que se personalicen las relaciones con los corruptos por parte de toda aquella persona que quiera obtener un permiso, una subvención o que quiera ejercitar cualquier derecho. Esa personalización implica un pago, pero también un rendimiento al pagador. Precisamente, la conciencia de la extensión de la corrupción es un fuerte incentivo para la búsqueda de relaciones privilegiadas con el poder político, ya que se adquiere la conciencia de que «sin pasar por el aro» no se consigue nada. Y, al tiempo, genera el abandono de la confianza en el Estado y sus políticas por parte de toda aquella persona que no quiera o no esté en condiciones económicas de pagar las cantidades exigidas. Lo cual culmina en una espiral de corrupción, pues todos pagan y los que no están dispuestos a pagar ni siquiera intentan ya ejercitar sus derechos.

Pero también la legitimidad política es deteriorada con la corrupción (Della Porta y Vannucci, 1997). Como ya dijimos, el clientelismo acaba a menudo en corrupción, pero, a su vez, la corrupción incentiva el clientelismo político, pues propicia las redes de amigos y clientes que colonizan las instituciones públicas. El metro de Milán, por ejemplo, era un depósito de empleo de camaradas de partido durante la época de Tangentopolis. Los patrones políticos en instituciones corruptas tienden a usar ese poder para generar redes amplias de apoyo. Por una parte, consigue intensificar y fidelizar las relaciones patrón-cliente de base local, especialmente a través del empleo y los contratos. Pero, además, esa base de poder le proporciona dinero para pagar las cuotas de afiliación de numerosos camaradas de partido, los cuales le sirven en la consolidación de su poder dentro del partido, momento en el que el clientelismo ya puede dar el salto a redes de base institucional. Por ejemplo, este patrón ya puede vender su apoyo a patrones superiores dentro del partido y «comprar» de alguna forma su acceso a puestos públicos superiores en presupuesto y capacidad de decisión. Desde estos puestos superiores puede ampliar y consolidar más aún sus redes. Todo esto, en un contexto de competencia fiera por el poder, lleva a un permanente uso abusivo de las instituciones públicas, con empleados incompetentes pero fieles al patrón controlando los puestos directivos y con contrataciones innecesarias que esquilman el presupuesto, lo que culmina con el olvido de la eficacia y calidad en la gestión pública que, nuevamente, deteriora la imagen del Estado.

Además, desde una perspectiva de la cultura cívica, la corrupción genera mal capital social (Levi, 1996), es decir, todo un conjunto de redes opacas y oscuras que tienen por objetivo el abuso de los fondos públicos, la adquisición de privilegios indebidos y la generación de unas reglas del juego que aseguran el funcionamiento de la actividad delictiva sin denuncias ni filtraciones. Cuando estas redes tienen éxito se expanden, destruyendo en la práctica el funcionamiento eficaz del Estado de derecho y la

eficiencia gubernamental. La percepción de la existencia de esa corrupción generalizada arrastra a la pérdida de confianza en el Gobierno, en sus instituciones e incluso a la pérdida de confianza en el sistema en general. A partir de ese momento de percepción, se producen dos efectos muy peligrosos para el sistema: 1. La mayoría de la gente asume que la forma de acceder a los derechos es entrando en las redes de corrupción, con lo que se generaliza el sistema y se convierte en parte de la normalidad. 2. El voto tiende a sostenerse sobre bases de interés personal y directo en que un determinado patrón siga en el poder, no sobre principios de compromiso cívico y cercanía a unas ideas. Poca gente tiene confianza en el gobierno o en sus instituciones, pero sí hay mucho interés en votar a favor de los amigos distribuidores de prebendas. La sociedad se envilece políticamente, pues usa el voto para promocionar intereses particulares y directos, y no para buscar el bien común.

Con todo esto, la democracia pierde legitimidad y, por ello, se debilitan sus instituciones, con lo que se colonizan aún más por los partidos clientelistas y los políticos corruptos. La culminación de todo este círculo vicioso llega cuando el crimen organizado penetra en las redes políticas y la extorsión violenta se institucionaliza. El ejemplo italiano es muy ilustrativo, antes y después de *Mani Pulite*. En diciembre de 2004, el senador Marcello dell'Utri, fundador de Forza Italia y amigo íntimo de Berlusconi fue condenado a nueve años de cárcel por colaboración externa con asociación mafiosa; un mafioso *arrepentido*, Salvatore Cancemi, comentó en 1994 que Dell'Utri había transferido dinero de Fininvest hacia empresas controladas por la mafia, y otros arrepentidos declararon que habían intervenido en diversas operaciones de lavado de dinero negro procedente de actividades mafiosas.

La corrupción, unida a la crisis económica, ha producido en España un fuerte deterioro de la confianza institucional (ver Tabla 4.7).

TABLA 4.7

Efectos de la crisis y la corrupción en la confianza institucional

Países	*Confianza en el Parlamento Nacional 2017 (% de personas que declaran tener confianza)*	*Cambios en la confianza en el Parlamento desde 2005 a 2012 (% de cambio en 2012 sobre datos de 2005)*	*Confianza en el Gobierno nacional 2017 (% de personas que declaran tener confianza)*	*Cambios en la confianza en el Gobierno nacional desde 2005 a 2012 (% de cambio en 2012 sobre datos de 2005)*	*Confianza en los Partidos políticos 2017 (% de personas que declaran tener confianza)*	*Cambios en la confianza en los partidos politicos desde 2005 a 2012 (% de cambio en 2012 sobre datos de 2005)*
Europa (media)	36 %	-7 %	37 %	-3 %	19 %	-1 %
España	18 %	-26 %	18 %	-27 %	7 %	-17 %

FUENTE: *European Commission. Public Opinion Series* y elaboración propia.

5.3. Razones económicas

Como consecuencia de la globalización de la economía, facilitada enormemente por los avances tecnológicos, los intercambios comerciales se han expandido e internacionalizado; en la actualidad, los negocios internacionales permiten intercambios verdaderamente fabulosos, además, una parte importante de los intercambios se realizan sobre bienes sofisticados en los que la información sobre costes y precios es baja; con ello, los incentivos para la actuación corrupta son mayores, por el volumen de negocio en el primer caso y por la posibilidad de conseguir márgenes de beneficio extraordinarios en el segundo caso —el de los bienes sofisticados— (Moody-Stuart, citado por Malem, 2002).

Esta expansión ha provocado un aumento de situaciones de riesgo moral, en las que empresarios de países desarrollados se han enfrentado al dilema de sobornar a funcionarios de países subdesarrollados o en vías de desarrollo para asegurarse una inversión rentable en dichos países o bien quedarse sin negocio, como ya indicamos previamente. Obviamente, la opción por el soborno ha sido muy seguida, con lo que el efecto «cascada» ha generado una situación en la que sin sobornos era prácticamente imposible obtener contratos (Lambsdorff, 1998). Los «índices de países corruptores», elaborados por *Transparency Internacional*, nos muestran la gran extensión que han adquirido estas actividades. También nos muestran las diferentes estrategias usadas por las empresas y sus gobiernos para conseguir los objetivos económicos que les interesan. En el índice realizado en 2002, entrevistados 835 empresarios de países desarrollados, un 68% de ellos manifestaron que, aparte del soborno que realizaran las empresas de su sector, conocían la realización de otras prácticas ilegítimas para obtener ventajas deshonestas en los negocios internacionales, pero esta vez realizadas por los gobiernos. Estas prácticas eran muy variadas, según los 567 empresarios que manifestaron su conocimiento de las mismas (ver Tabla 4.8). De acuerdo con la misma fuente, los cinco países en los que sus empresas son más propicias al soborno son, por orden: Rusia, China, Taiwan, Corea del Sur, e Italia. Pero los cinco países en los que los gobiernos realizan más prácticas ilegítimas son: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Japón y China. Los sobornos se usan con tres fines: para «engrasar» los trámites burocráticos, para influenciar normas y para obtener directamente contratos.

Tabla 4.8

Prácticas corruptas en negocios internacionales

Presión diplomática o política	66 %
Presión económica	66 %
Medios comerciales, de estipulación de precios, etc.	66 %
Condicionamiento de las ayudas extranjeras	54 %
Amenaza de reducción de las ayudas extranjeras	46 %
Negocios de armamento o defensa condicionados	41 %

Favores y regalos a los funcionarios	39 %
Becas, educación o sanidad condicionados	22 %
Otros	8 %
No responde	5 %

FUENTE: Peter Eigen, *Las redes de la corrupción*, 2004.

Los costes de estas prácticas fraudulentas han hecho reaccionar a gobiernos y empresarios para intentar detener esta sangría. El instrumento fundamental, como dijimos, ha sido el Convenio de la OCDE contra el soborno en negocios internacionales. Pero, además, es importante considerar los múltiples fracasos en las estrategias de ayuda al desarrollo de los diferentes organismos internacionales, como causa también de la creciente preocupación por la corrupción. Dichos organismos han llegado a la conclusión de que las razones de tanto fracaso tenían que ver en gran medida con la corrupción y la falta de ética en el empleo público de los países financiados. Frente a la creencia de que la corrupción podía ser beneficiosa para la economía de países en desarrollo en determinadas situaciones, pues era como una desregulación no oficial (Huntington, 1989; Leff, 1964; Liu, 1985) o la idea de que los sobornos son beneficiosos porque complementan los bajos salarios de los funcionarios y reducen así el peso impositivo favoreciendo el desarrollo económico (Tullock, 1996), diversas investigaciones, financiadas por organismos internacionales, han demostrado empíricamente que la corrupción impide o dificulta el desarrollo. Si analizamos sus efectos nos daremos cuenta rápidamente del grado de deterioro que puede producir en la economía, la sociedad y la democracia de cualquier país afectado seriamente por tal problema (*i.e.*, Rose-Ackerman, 1978; Mauro, 1995; Wei, 1997; Ades y Di Tella, 1997; Dreher and Herzfeld, 2005; Tanzi y Davoodi, 2001; Kauffman, Kraay y Zoido-Lobatón, 1999, 2000; Hodgson y Jiang, 2007). Siendo más precisos, tenemos estudios sobre sus efectos negativos en el PIB per cápita (Mauro, 1996; Tanzi and Davoodi, 1997, 2000; Abed y Davoodi, 2000); en el Desarrollo económico y la inversion externa (Méon y Sakkat, 2005); en la desigualdad y la pobreza (Gupta, Davoodi y Alonso Terme, 1998; Gupta, Davoodi y Tiongson, 2000); en el desarrollo humano (Akçay, 2006; Holmberg, Rothstein y Nasiritousi, 2012); y en la felicidad y el bienestar subjetivo (Frey y Stutzer, 2000; Helliwell, 2003).

En resumen, el Fondo Monetario Internacional y el Instituto del Banco Mundial, además de otros investigadores, han estudiado científicamente estos efectos y han dejado claro que la corrupción afecta negativamente al crecimiento y al desarrollo, pues:

1. Incrementa la inversión pública, pero reduce su productividad; así, si la corrupción de Singapur ascendiera a la de Pakistán, ello incrementaría el gasto público como porcentaje del PIB en 1,6 puntos y reduciría los ingresos públicos sobre PIB en 10 puntos porcentuales. En otro ejemplo, tras los procesos italianos de *Mani Pulite*, en Milán los costes por kilómetro en línea de metro cayeron un 57

%, y la construcción de la terminal del nuevo aeropuerto redujo sus costes en un 59 %.

2. Incrementa los gastos corrientes vinculados a políticas improductivas, aumentando el gasto público ineficiente; por ejemplo, ordenadores en lugares que apenas tienen luz eléctrica o equipos médicos muy sofisticados en hospitales que carecen de lo elemental.
3. Reduce la calidad de las infraestructuras existentes, pues el rápido deterioro favorece la repetición del negocio; así ocurre que las carreteras en países altamente corruptos están continuamente reparándose, con lo que el funcionario percibe comisión por cada contrato de reparación y el empresario corruptor se ahorra costes con la baja calidad de los productos usados. También fallan servicios públicos esenciales —agua, electricidad, etc.— dados los desincentivos para invertir en un adecuado mantenimiento de las infraestructuras y redes precisas para el servicio, pues la tendencia es a sacar el máximo beneficio mientras se conoce al funcionario o político correspondiente, y a evitar hacer previsiones a largo plazo, dados los cambios políticos y los posibles cambios en las redes de corrupción con la llegada de nuevos gobiernos.
4. Disminuye los ingresos del Gobierno, pues favorece el dinero negro, el contrabando y la evasión fiscal. Además de obligar a esfuerzos importantes en el blanqueo de capitales, con los consiguientes costes de oportunidad. Los costes de oportunidad a que lleva la corrupción son elevados, pues se ha de emplear bastante tiempo en ocultar datos, gestionar la información, lavar dinero, etc.
5. Actúa como un impuesto arbitrario, especialmente cuando la corrupción no está centralizada. Los actores económicos no saben muy bien cuánto les va a costar cada transacción y tampoco tienen asegurada la contraprestación cuando el negocio está muy fragmentado.
6. Distorsiona los incentivos y produce una selección adversa de élites, los más capaces y de más talento se dedican a la «búsqueda de rentas» en lugar de a la actividad productiva.
7. Reduce la capacidad del gobierno de imponer controles regulatorios e inspecciones para corregir los fallos de mercado. Es corriente escuchar en numerosos países latinoamericanos quejas ciudadanas sobre el comportamiento de empresas —muchas veces españolas— que tras las privatizaciones se han quedado con el monopolio u oligopolio de mercados de red, antes operados por empresas públicas, sin que los entes reguladores actúen ante las denuncias, dada la captura por esas empresas de los entes y los gobiernos que los dirigen. En Jamaica, por ejemplo, las pérdidas y mal funcionamiento de la compañía de aguas de la capital se debían en gran medida al soborno a los inspectores por parte de las personas y empresas más poderosas y al deficiente mantenimiento de la red, muchas veces voluntariamente consentido para poder justificar la discrecionalidad en el cobro de los precios.
8. Distorsiona el papel del Estado como garante de derechos de propiedad o asegurador del cumplimiento de los contratos. Aquí la corrupción judicial es fundamental para entender esta degradación del papel del Estado. La Corrupción judicial destruye la seguridad jurídica y crea un clima de arbitrariedad que impide

toda previsibilidad y estrategia económica a medio y largo plazo. Lo mismo ocurre con un sistema corrupto de registro de propiedad o fe pública en los contratos. Los datos sobre corrupción judicial precisamente han empeorado en los países de la OCDE en los últimos años (Kauffman, 2005).

9. Reduce la inversión y, por ello, la tasa de crecimiento. Si Filipinas redujera su corrupción a la de Singapur, incrementaría la inversión como porcentaje del PIB en 6,6 puntos porcentuales.
10. Reduce los gastos en educación y salud, por ser áreas donde es más difícil obtener grandes beneficios, y aumenta los gastos militares, por ser una partida de gasto donde los beneficios por soborno son muy altos.
11. Reduce la inversión extranjera directa, pues la corrupción opera como un impuesto a las empresas. De hecho, si a Singapur le aplicáramos el nivel de corrupción de México sería como incrementarle el tipo impositivo marginal sobre las empresas en 20 puntos porcentuales.
12. Frente a la idea de que la corrupción engrasa el sistema burocrático y permite a las empresas ser más productivas, diversos estudios muestran que la corrupción tiende a incrementarse naturalmente, y que los cohechos exigidos son cada vez mayores y más extendidos, ahogando finalmente a las empresas: la corrupción es arena y no aceite para la economía de un país y de las propias empresas corruptoras. En un estudio de Kauffman y Wei (citado en Thomas *et al*., 2000), tras usar datos de dos encuestas independientes que entrevistaron a más de 6.000 empresas en 75 países, se halló que las empresas que pagan más sobornos administrativos pierden más tiempo con los burócratas que aquellas que no pagan y, además, no por ello ganan más.

Desde una perspectiva más teórica, la corrupción atenta contra el funcionamiento del mercado, basado en la confianza y en el respeto a las reglas del juego. Es imposible la existencia de mercado sin derechos de propiedad, y éstos deben ser garantizados por instituciones sólidas que los amparen (Stiglitz, 2002). La corrupción favorece la deslegitimación de las instituciones, pues estas ya no garantizan las reglas del juego; además, las instituciones socavadas por la corrupción incentivan la aparición de corruptos que presionan para romper, más aún, con la equidad del sistema. Con ello, el mercado desaparece en sus términos ideales, pues la competencia y la información perfecta dejan lugar al abuso de poder, al fraude y a la manipulación de las reglas del juego. En ese contexto, la inversión privada nacional e internacional se retrae y deja a los países menos desarrollados estancados en su situación previa o la empeora.

Pero incluso en los países más desarrollados, esa conexión perversa entre dinero y política está generando escándalos constantes y una pérdida de confianza en los mercados muy peligrosa, como ya anticipamos previamente. En un dossier especial dedicado al estado del capitalismo y la democracia, el 28 de junio de 2003, *The Economist* destacaba una larga lista de escándalos de corrupción empresarial que se habían producido en los últimos años —Enron, WorldCom, Werox, Adelphia, Tyco, ImClone, Qwest, Global Crossing, HealthSouth, Ahold, Investment Banks— y destacaba, con palabras de Alan Greenspan, que, en gran parte, dichos escándalos se

producían no por una expansión de la codicia de los gestores de las grandes compañías, sino por el incremento en las oportunidades de ejercitar una conducta codiciosa, es decir, porque no se aseguraba el cumplimiento de las leyes existentes y porque las lagunas existentes en ellas no se estaban cubriendo. Las razones de esta negligencia son diversas, pero una de ellas es la más preocupante: la captura del Estado por el dinero empresarial, o la permanente relación de privilegio que algunas grandes empresas y grupos de interés consiguen gracias a sus especiales relaciones con el gobierno correspondiente o con los altos funcionarios de dicho gobierno. Por ejemplo, el gobierno estadounidense, ideológicamente defensor del mercado, gasta al año más de 100.000 millones de dólares en subsidios y subvenciones a sectores empresariales. En consecuencia, la corrupción política pone en riesgo el normal funcionamiento del mercado y, con ello, de la economía mundial. Tras la terrible crisis económica que comenzó en 2008, hoy más que nunca podemos destacar la corrupción del mercado por los propios actores relevantes del mismo como uno de los principales retos para el crecimiento y la estabilidad económica global. La profunda crisis económica que hemos padecido tiene que ver bastante con la captura de políticas. Veamos un ejemplo.

Es un fenómeno bastante común en todas las áreas de regulación que los reguladores sean capturados por los regulados, es decir, que asuman los objetivos de las empresas que ellos regulan (Benink y Schmidt, 2004). Esto es muy serio en áreas como la banca, donde los objetivos de las empresas (obtener beneficios) y los objetivos del regulador (proteger al consumidor y mantener la estabilidad del sistema) entran en conflicto y, por ello, es esencial tener reguladores plenamente independientes. En febrero de 2009, el *European Commissioner for Internal Markets and Services*, Charlie McCreevy, en una conferencia en el Institute of International and European Affairs, en Dublín, reconocía estar «convencido de que durante años ha existido demasiada captura regulatoria en el mercado de venta de los servicios financieros: sus lobbies son fuertes y poderosos». Los resultados de los lobbies del sector financiero son impresionantes:

— 1975, desregulación del New York Stock Exchange en «May Day».
— 1986, desregulación del London Stock Exchange.
— 1992, la Directiva de la UE sobre actividades bancarias.
— 1999, anulación de la Ley Glass-Steagall.

Precisamente, la ley Glass-Steagall, aprobada en 1933, al calor de la crisis financiera de 1929, pretendía evitar que los bancos estuvieran en los dos lados del mercado, haciendo banca comercial e invirtiendo alegremente el dinero ajeno, para ello exigía la separación de ambas actividades y trataba de controlar la tendencia de los bancos a hacer inversiones de riesgo y aprobar créditos a empresas insolventes en las que los bancos habían invertido, animando además a sus clientes a invertir en dichos valores. La anulación de la citada ley fue definida por Ed Yingling, el director del lobby de la American Bankers Association, como «la intervención ante el Congreso más fuertemente apoyada y más cara de toda una generación». Efectivamente, solo entre 1997 y 1998 el lobby bancario aportó 58 millones de dólares a candidatos al Congreso,

87 millones a partidos políticos y 163 millones más se gastaron en apoyar la anulación de la ley, según el Center for Responsive Politics. Como consecuencia, la ley fue anulada y los bancos comenzaron de nuevo a actuar irresponsablemente, llevando a la economía mundial a la crisis más grave desde el año 1929.

En economías en transición, como ya antes expusimos, la corrupción ha permitido el desarrollo de los oligarcas que manipulan la formulación de políticas e, incluso, configuran nuevas reglas del juego para su propio beneficio (Hellman y Kauffman, 2001). Cuanto más se deteriora el sistema, los incentivos para la captura del Estado son mayores, pues los beneficios son más evidentes. Desde un estudio de los efectos perversos que sobre la equidad social genera la corrupción (Rose-Ackerman, 2001; Della Porta y Vannucci, 1997; Thomas *et al.*, 2000; Della Porta, 2000), los datos son muy negativos de nuevo.

1. La corrupción afecta a la definición e implantación de políticas. Las políticas se definen no para beneficiar a la mayoría o resolver un problema socialmente relevante, sino para beneficiar a aquellos con más voluntad de pagar. La corrupción genera una demanda pública alejada de las verdaderas necesidades sociales; por ejemplo, en Italia el consumo anual de cemento «per cápita» fue de 800 Kg., el doble que el de Estados Unidos o el triple que el de Alemania o Reino Unido, durante Tangentopoli y, como poco, el 80% de las obras a las que se destinaba eran innecesarias. Los más débiles son los más perjudicados por estas actuaciones que sustraen dinero público que podría emplearse en políticas sociales. 2. También, si se permite, incentiva el desarrollo de burócratas que, en lugar de ayudar, «crean problemas» a los ciudadanos para extraerles recursos. 3. Promociona la presión para el impago de impuestos a cambio de beneficios económicos a los recaudadores, además de la eliminación de normas que perjudiquen fiscalmente a los corruptores. 4. La corrupción incentiva el pago de sobornos para la obtención de contratos o para la concesión de empresas privatizadas, pero estos contratistas o adquirentes tienden a maximizar el beneficio a corto plazo, dada la inseguridad con la que operan en un mercado donde todo depende del mantenimiento en el poder de políticos amigos. Los resultados para la economía nacional y los destinatarios son muy perjudiciales. 5. La corrupción incrementa la desigualdad de ingresos y la pobreza, en concreto, incrementa la mortalidad infantil y reduce la esperanza de vida y la alfabetización. En Ecuador, por ejemplo, los hogares más pobres deben gastar cuatro veces más en sobornos, como porcentaje de sus ingresos, que los hogares más ricos, si quieren acceder a servicios públicos.

5.4. Razones institucionales

En primer lugar, existe una creciente presencia de mecanismos legales reguladores de la vida política (Tompson, 2001). Ello implica que diferentes normas empiezan a regular la conducta de los políticos y altos funcionarios con mayor detalle, circunstancia que permite descubrir hechos hasta ahora desconocidos. Así, la obligación de hacer público su patrimonio o sus rentas y las de su cónyuge, o la obligación de pasar por un proceso de investigación antes de su nombramiento, hace a los políticos y altos funcionarios más vulnerables. Además, surgen organismos públicos que se dedican a

llevar a cabo estos controles, los cuales intentan justificar su presencia con una actividad que pone de relieve más fallos en el sistema y la necesidad de mejorar de nuevo los controles. En suma, las instituciones crean nuevas necesidades de control y generan nuevas normas, lo cual permite descubrir más escándalos que, sucesivamente, exigen mayor control. En esta dinámica, el papel de la judicatura es cada vez más importante. Algunos jueces luchan desde dentro del sistema para desvelar y sancionar casos de corrupción que, en ocasiones, afectan a las más altas autoridades del Estado. Esta lucha tiene una gran repercusión mediática, con lo que la sensibilización social frente a estos problemas se agudiza.

Thierry Jean-Pierre, un juez de instrucción que ejercía en la ciudad de Le Mans, el 8 de enero de 1991, en el marco de una investigación rutinaria por un caso de accidente de trabajo mortal, al interrogar a un antiguo responsable socialista se encontró con la declaración de este donde se afirmaba que diversos gabinetes de estudio próximos al Partido Socialista (PS) cobraban comisiones de empresas deseosas de obtener contratos públicos. Frente a la opción habitual en la época de tapar esos asuntos, Jean-Pierre decidió iniciar una investigación que le enfrentó con la cúpula del entonces gobernante PS. Meses más tarde, el juez es despojado de sus competencias, pero el escándalo que se produce en la prensa hace que un juez superior se tenga que hacer cargo del caso y que finalmente Henri Emmanueli, tesorero del Partido Socialista y posteriormente Presidente de la Asamblea Nacional, sea condenado a 18 meses de cárcel. Hoy, pasado este tiempo, Thierry Jean-Pierre ha afirmado: «En 15 años la situación ha cambiado mucho. El poder de los jueces ha aumentado»[14]. Incluso en un país de corrupción sistémica, como Nicaragua, la actuación valiente de dos juezas —Juana Méndez y Gertrudis Arias— ha permitido el procesamiento y condena del expresidente Arnoldo Alemán. Ciertamente, ese procesamiento no ha sido sencillo; de hecho, ambas juezas han convivido con serias amenazas de muerte y han vivido permanentemente acompañadas de guardaespaldas, pero como dice Juana Méndez: «El caso Alemán es un examen para nuestra democracia. Es un caso que parece decirnos: no basta hablar de democracia y hacer promesas. Lo que construye una sociedad justa e igualitaria es la actitud de cada uno. En Nicaragua hay demasiada demagogia y pocos hechos. Estos escándalos son una lección. Van a permitirnos hallar un equilibrio entre el poder político y la justicia. Son los dos pilares de nuestra sociedad, pero tienen que ser iguales. Queramos o no, el aparato legal es el guardián del sistema. Las dos instancias deben colaborar y no ser enemigas»[15].

Además, los jueces y fiscales han empezado a utilizar las nuevas tecnologías, lo que ha permitido descubrir la forma en que operan los corruptos y pillarles «con las manos en la mermelada» como dijo Antonio di Pietro en el caso Chiesa. El lunes 17 de febrero de 1992, a las 17:30, un empresario de 32 años, Luca Magni se presentó en Vía Marostica 8, en Milán, en la oficina de Mario Chiesa, presidente del Pio Albergo Tribulcio, una residencia de ancianos fundada en 1700. Magni tiene una empresa que trabaja para el albergue y Chiesa es un claro ejemplo de actor de la red de extorsión que el Partido Socialista de Craxi había montado en Italia. Tras esperar media hora en la antecámara, Magni es recibido. Debe entregar a Chiesa 14 millones de liras, el soborno pactado por la concesión de 140 millones asignada a la empresa de Magni. En el desarrollo de la entrevista, Magni tiene en el bolsillo de la chaqueta un bolígrafo

que esconde una grabadora, a su vez, tiene una microcámara en el maletín que lleva en la mano, con la que graba la entrevista, en ella, el empresario le asegura que solo tiene ahora 7 millones; Chiesa le pregunta que para cuándo los otros siete y Magni le promete que para la semana siguiente. Tras el acuerdo, acaba la entrevista y mientras el empresario telefonea a su familia, un grupo de policías detiene a Chiesa que asegura que el dinero es suyo. Pide acudir al baño y allí se libera de un cheque de 37 millones de otro soborno. Después, ingresa en prisión. Todo este operativo ha sido organizado con extremo cuidado por el fiscal Antonio di Pietro, al cual había acudido desesperado Magni unos días antes. Es el comienzo de *Mani Pulite*, el inicio del fin de todo un sistema político basado en el soborno institucionalizado (Barbacetto, Gómez y Trabaglio, 2002).

La segunda explicación, fundamento de la anterior, es el redescubrimiento de las instituciones (aspecto en el que posteriormente incidiremos). A mediados de los años noventa se produce una nueva reevaluación de las teorías y estrategias vigentes sobre el desarrollo, como ya indicamos previamente. Desde una perspectiva teórica, los avances en las investigaciones de los representantes del institucionalismo económico son también muy importantes para aportar todo un arsenal de ideas que consolidan un nuevo paradigma. La solución esencial para asegurar el desarrollo económico no es eliminar el Estado, sino generar instituciones de calidad[16] que aseguren derechos de propiedad, seguridad jurídica y control de los poderes excesivos del Gobierno. En suma, que la generación de instituciones estatales que aseguren previsibilidad, seguridad jurídica, equidad e imparcialidad es la clave del desarrollo. No se trata, así pues, de dejar un gobierno sin instituciones, sino de reducir poder al gobierno a través de las propias instituciones estatales, las cuales, adecuadamente diseñadas, incentivarán conductas eficaces y honestas en los gobernantes y servidores públicos y desincentivarán conductas corruptas, abusivas y extractivas. Conscientes de esta importancia, diversos organismos internacionales se han preocupado de elaborar índices agregados de calidad institucional por países. De entre ellos, es de destacar el Índice de Gobernabilidad del Banco Mundial. Otro índice muy interesante a estos efectos es el del *Global Competitiveness Report*, dicho Índice se ha mejorado y sofisticado mucho, incorporando una enorme cantidad de datos y resultados de encuestas, de forma que ha conseguido una mayor validez y fiabilidad. En dicho índice se consideran como componentes del subíndice denominado de requerimientos básicos las instituciones, las infraestructuras, la salud y educación primaria y el entorno macroeconómico.

En suma, que las instituciones tienen valor intrínseco: las instituciones tienen valor constitutivo, son portadoras de valores importantes en sí mismas (por ejemplo, las instituciones democráticas); y tienen valor extrínseco: las instituciones son importantes porque producen efectos valiosos —reducción de incertidumbre, habilitación de comportamientos, cooperación y calidad de las políticas— (Echevarría y Villoria, 2005). Precisamente en la debilidad institucional encuentran las bases para la expansión de la corrupción numerosos autores. Como un ejemplo de estos estudios, se ha demostrado que, en Bolivia y Paraguay, en aquellas instituciones públicas donde había mayor ausencia de meritocracia —empleados públicos reclutados por razones de confianza política— los servicios se distribuían de forma mucho más discriminatoria contra los

pobres, limitando su acceso a servicios públicos o ignorando los objetivos de alivio de la pobreza, que donde la meritocracia era mayor —empleados reclutados por su competencia para desempeñar el puesto— (Thomas *et al.*, 2000, 149).

La tercera explicación nos la facilita la teoría del isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell, 1983, 1991). Según esta teoría, las organizaciones funcionan en retículos o campos interorganizativos, en los que se agrupan por entornos de referencia; desde esa perspectiva, las organizaciones públicas pertenecerían a un mismo retículo. En esos campos, la tendencia de las organizaciones es a adoptar arreglos y reglas institucionales consolidadas. Las organizaciones que inician un proceso de estructuración tienen que afrontar un conjunto de situaciones nuevas y, ante ello, recurren a soluciones que ya se conocen y han tenido éxito en el retículo al que pertenecen. El isomorfismo tiende a incrementarse cuanto mayor es el grado de institucionalización del campo interorganizativo. Por ello, numerosos países, frente a problemas de corrupción, adoptan medidas de promoción de la ética o de lucha contra la corrupción que han tenido éxito. En los países menos desarrollados, como consecuencia de la presión de los organismos internacionales, existe además un isomorfismo coercitivo, es decir, se les obliga a implantar ciertas reglas o prácticas si desean recibir ayuda financiera multilateral. Circunstancia que hace que muchas de las nuevas normas no se acaben de implantar nunca. En suma, la conciencia de que las instituciones son claves para el desarrollo ha llevado a considerar que la corrupción es el principal impedimento al desarrollo (Wei, 1999), dado que es una de las variables clave para explicar el bajo desarrollo institucional y la baja inversión en educación y salud.

5.5. Razones de eficacia en la gestión

A partir de fines de la década de 1970, las Administraciones Públicas de los países más desarrollados comenzaron un proceso de cambio desde el paradigma burocrático a una nueva forma de gestión y dirección pública. La Nueva Gestión Pública (NGP) incorpora una serie de propuestas entre las que destacan, a nuestros efectos, las siguientes (Aguilar, 2007): la reducción del tamaño del sector público, con las consiguientes privatizaciones y contrataciones externas de servicios; la ruptura del monolitismo y la creciente especialización mediante agencias; la introducción de mecanismos de competencia en el sistema público; la clientelización y, por último, la expansión de mecanismos de evaluación, sobre todo de eficiencia. Pues bien, todas estas propuestas, junto a sus efectos positivos, generaron también efectos imprevistos. Así, las privatizaciones y las subcontrataciones han sido campo propicio para episodios de corrupción. La creciente competencia y evaluación económica en las agencias públicas ha provocado fenómenos de corrupción ante la reducción de controles previos; esa reducción precisamente se implantó para facilitar la gestión y dejar que los gestores pudieran centrarse en su labor administrativa; no obstante, algunos se aprovecharon de esta confianza. Ante este tipo de circunstancias no previstas, y comoquiera que el desarrollo de la NGP ha tenido carácter global, una reacción ha sido el desarrollo de nuevos mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción con carácter internacional.

Así, en Europa, el Consejo de Europa, desde la creación del Grupo GRECO, en 1999, ha desarrollado una intensa labor en la lucha contra la corrupción, con sus iniciativas de Convención civil y Convención penal, su propuesta de Código de Conducta para empleados públicos, sus informes por países o, en 2003, su propuesta de iniciativas modelo sobre ética pública en el nivel local. Por otra parte, consciente de la necesidad de luchar conjunta y coordinadamente contra la corrupción, la Asamblea General de la ONU reconoció en su resolución 55/61, de 4 de diciembre de 2000, que sería conveniente contar con un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, que fuera independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, por lo que decidió establecer un comité especial para elaborar dicho instrumento internacional. La Asamblea General, en su resolución 56/260, de 9 de abril de 2002, dispuso que el Comité Especial contra la corrupción negociara una convención amplia y eficaz sobre la materia. Asimismo, pidió al Comité Especial elaborar un proyecto de convención que adoptara un criterio amplio y multidisciplinar que tuviera en cuenta, entre otras cosas, los siguientes elementos indicativos: definiciones; ámbito de aplicación; protección de la soberanía; medidas preventivas; penalización; sanciones y reparaciones; decomiso e incautación; jurisdicción; responsabilidad de las personas jurídicas; protección de los testigos y las víctimas; promoción y fortalecimiento de la cooperación internacional; acción preventiva y lucha contra la transferencia de fondos de origen ilícito derivados de actos de corrupción, incluido el lavado de activos, así como la repatriación de dichos fondos; asistencia técnica; recopilación, intercambio y análisis de información, y mecanismos de seguimiento de la aplicación. El texto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se elaboró a lo largo de siete períodos de sesiones del Comité Especial, entre el 21 de enero de 2002 y el 1 de octubre de 2003, fecha en que se terminó el borrador de la Convención. El mismo fue aprobado el 31 de octubre de 2003 por la Asamblea General. La Convención se aplica a la prevención, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción y al embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto de delitos.

Para prevenir la corrupción, la Convención recoge una lista detallada de las medidas que preconizan la aplicación de políticas y prácticas preventivas, la creación de órganos a tal efecto, la aplicación de códigos de conducta para los funcionarios públicos, y criterios objetivos para la contratación y la promoción de los funcionarios, así como para la adjudicación de los contratos públicos. Asimismo, aconseja promover la transparencia y la responsabilidad en la gestión de las finanzas públicas, así como en el sector privado, con el refuerzo de las normas de contabilidad y auditoria. También se han establecido medidas destinadas a prevenir el blanqueo de dinero, y otras destinadas a garantizar la independencia del poder judicial. Por último, la información del público y la participación de la sociedad se fomentan como medidas preventivas. Por lo que se refiere a la incriminación, la detección y la represión, la Convención anima a los Estados Parte a que adopten las medidas legislativas y otras medidas necesarias para conferir el carácter de infracción penal a una larga lista de acciones.

Se trata de las siguientes:

— La corrupción de funcionarios públicos nacionales, extranjeros o de organizaciones internacionales públicas.
— La malversación, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público.
— El tráfico de influencias.
— El abuso de funciones y el enriquecimiento ilícito.

Finalmente, la OCDE comenzó en 1994 a trabajar sobre la corrupción en los negocios internacionales, en 1997 publicó el documento *Corruption: The Issues*, y también en dicho año realizó la «Convención para el combate del soborno de empleados públicos extranjeros en las transacciones vinculadas a negocios internacionales», donde se estableció, para los países firmantes, la penalización del soborno a funcionarios extranjeros, de forma que quedara incluido en los Códigos penales nacionales dicho tipo penal como un delito con el mismo castigo que el soborno a funcionarios nacionales. En 1998, la Junta del Consejo de dicho organismo solicitó un informe sobre la implantación de la Recomendación del mismo año relativa a la «Mejora de la conducta ética en el servicio público», dicho informe, que incluye estudios sobre 29 países se publicó en 2000 con el título: *Trust in Government: Ethic Measures in OECD Countries*. A partir de estos estudios, la preocupación por la integridad y la lucha contra la corrupción han ocupado un espacio muy importante dentro de la sección *Governance* de la OCDE.

En suma, de cara a reforzar los intentos de mejorar la eficacia y eficiencia en la Administración se hace necesario también instaurar controles que, en la medida de lo posible, no paralicen la Administración, pero manden mensajes claros a los corruptos sobre sus responsabilidades y consecuencias.

5.6. Razones derivadas de la expansión de la desconfianza

Para empezar, en los países más avanzados se ha desarrollado una cultura de desconfianza frente al poder y una mayor preocupación por la forma en que se ejerce el gobierno (Inglehart, 1998). Estos valores postmodernos hacen que la ciudadanía sea más exigente y crítica frente a las distintas variantes de corrupción. Pero en los países menos desarrollados también existe una conciencia cada vez mayor del problema, por la incorporación a la agenda pública del mismo, por la propia dinámica de confrontación y acusación mutua de corrupción entre políticos locales, y por el papel de la prensa en esta materia. De hecho, en los últimos Latinobarómetros la corrupción aparece, agregadamente, como uno de los cuatro problemas más importante en los países encuestados.

Además, y reforzando lo anterior, los cambios producidos en las tecnologías de la comunicación y la vigilancia, cada vez más sofisticadas y más al alcance de cualquiera, provocan que la privacidad y el secretismo hoy sean más difíciles, a lo cual se añade que la cultura periodística ha cambiado (Thompson, 2001). Los códigos y convenciones periodísticos que hasta hace poco disuadían de penetrar en las vidas privadas de los políticos o funcionarios hoy se han relajado, y, en algunos medios se han abandonado totalmente, lo que hace que las denuncias de corrupción y las

informaciones sobre la ausencia de virtudes morales de los políticos sean hoy moneda corriente en la prensa. Todos estos aspectos, en su conjunto nos llevan a afirmar que la corrupción es hoy, por desgracia, uno de los temas estrella de la política y de las noticias tanto a nivel nacional como internacional. Su continua presencia mediática está generando desconfianza institucional y social, y reforzando, por ello, la desafección política y la justificación del incumplimiento de la legalidad (Villoria *et al*., 2013).

Pasemos a continuación a tratar de entender cómo funciona la corrupción, analizando las teorías más importantes que tratan hoy en día de explicarla.

6. ANALIZANDO TEÓRICAMENTE LA CORRUPCIÓN

6.1. INTRODUCCIÓN

La corrupción ha sido un problema permanente a lo largo de la historia y, por desgracia, continúa siéndolo. De hecho, en el momento actual, la percepción de que existe corrupción no disminuye globalmente, sino que, incluso, aumenta (ver *Transparency International*, 2013, 2019). Por fortuna, la conciencia de que la corrupción es un grave problema y que es preciso analizarla y combatirla se va consolidando; más aún, se expande la idea de que la corrupción es un reto no solo para los países afectados en mayor medida por ella, sino también para la economía de mercado en su conjunto. No obstante, la comprensión del fenómeno dista de ser completa.

6.2. LA TEORÍA PRINCIPAL-AGENTE

De acuerdo con la teoría del principal-agente, la «corrupción es el abuso de posición para beneficio personal. La posición se refiere a un puesto desempeñado, para el que se otorga una autoridad sustentada en la confianza de un principal, en el que el actor que lo desempeña (agente) debe actuar en beneficio de tal principal (sea la ciudadanía, los accionistas o los miembros de la asociación) y no en beneficio propio» (Klitgaard, MacLean-Abaroa y Parris, 1998, 1). Con estas bases, la corrupción se expande cuando el agente dispone de monopolio en la discrecionalidad sobre quién recibe qué y cuánto y, además, no hay control y rendición de cuentas sobre las decisiones. En suma, en el sector público, si hay errores de diseño institucional y se aporta monopolio y discrecionalidad al agente, sin instituciones que promuevan la imparcialidad y la rendición de cuentas, existen muchas posibilidades de que el agente opte por su propio beneficio y no por el del principal (Graycar y Villa, 2011). Lógicamente, si la ciudadanía percibe que hay monopolio, discrecionalidad y falta de control sus expectativas de que habrá abuso de poder se disparan y la percepción de corrupción también. La solución al problema de la corrupción, según esta teoría consistiría en diseñar instituciones que evitaran discrecionalidad excesiva y monopolio y que reforzaran el sistema de controles internos y externos de los servidores públicos.

En definitiva, la corrupción se entiende como un acto individual y minoritario, realizado por agentes que actúan racionalmente considerando el beneficio a obtener, las posibilidades de ser capturados y las sanciones correspondientes, en entornos aislados donde hay lagunas de regulación o control; y las reformas para evitarla serían impulsadas por un benevolente principal (la ciudadanía) que reduce los incentivos al mal comportamiento presionando con su voto a favor de las reformas institucionales adecuadas; las cuales son formuladas e implantadas por unos gobernantes que, además de estar interesados en ganar las elecciones, también rechazan la corrupción y luchan contra el ejercicio venal de los poderes públicos por su propia imagen.

Los pocos casos de corrupción que se dan en las sociedades escandinavas o en ciertos países anglosajones se resuelven, efectivamente, siguiendo este modelo. Pero la clave del éxito no es solo de diseño institucional. En las sociedades nórdicas se observa una alta correlación entre los bajos niveles de corrupción y los altos niveles que presentan un grupo de variables entre las que destacan la confianza social generalizada (medida generalmente a través del indicador de la Encuesta Mundial de Valores que pregunta a los encuestados hasta qué punto se puede confiar en la sociedad en la que viven en la gente a la que no se conoce personalmente), la igualdad social (tanto en términos de igualdad económica como de igualdad de oportunidades) o la percepción del funcionamiento efectivo e imparcial de las instituciones de gobierno. La confluencia de estos factores y su influencia recíproca habría llevado a que en estas sociedades se desarrollara una suerte de círculo virtuoso que mantiene la corrupción en niveles ínfimos. De este modo, en este grupo de sociedades que ya partían de unos niveles de igualdad social por encima de la media europea, el funcionamiento imparcial de las instituciones de gobierno (al no haber caído los gobernantes en la tentación de desarrollar redes clientelares para eternizarse en el poder), así como el desarrollo de políticas universalistas de bienestar (dirigidas a toda la población en su conjunto y no solo a los grupos más desfavorecidos), habrían ido alimentando un creciente sentimiento de solidaridad social y de confianza generalizada entre los ciudadanos. A su vez, este alto grado de compromiso y cohesión social habría hecho más fácil la confección de las políticas públicas y su efectiva aplicación práctica, gracias a la aparición espontánea de normas informales favorables a la producción de bienes públicos tales como el respeto a la reglas básicas de convivencia, la aceptación de las obligaciones tributarias, el respeto hacia los espacios públicos o la disposición al activismo social para exigir una respuesta de las autoridades públicas a los nuevos problemas de la comunidad entre otras (Rothstein, 2011). Con todo ello, los casos de corrupción son excepcionales y, cuando se producen, la respuesta es contundente.

6.3. Límites de la teoría del principal-agente: la acción colectiva

Sin embargo, la posibilidad de respuesta contundente, de rechazo social a la corrupción, de gobierno responsable y cultura de la legalidad no se produce en la inmensa mayoría de los países del mundo. En muchos de ellos lo que se ha producido es un fenómeno inverso, centrado en la cultura de la desconfianza (Persson *et al.*, 2013). En sociedades con alta percepción social de corrupción se ha generado

históricamente un círculo vicioso que alimenta la desconfianza social, incentiva el funcionamiento parcial de las instituciones de gobierno y, en definitiva, produce una corrupción enraizada y ubicua que es muy difícil de combatir. De acuerdo con Rothstein y Uslaner (2005), en aquellos sistemas políticos en los que las políticas gubernamentales son ineficientes, parciales (persiguen el beneficio de grupos sociales particulares) y sometidas al soborno, se imposibilita el desarrollo de un sentido de solidaridad social y se estimula la confianza particularizada en diferentes grupos sociales por encima de la confianza generalizada en toda la sociedad. Cuando ocurre esto, cuando la confianza que prevalece es la que se deposita en la propia familia, clan, etnia o partido político, la política en esa sociedad se convierte en «un juego de suma-cero entre grupos en conflicto» (Rothstein y Uslaner, 2005, 45-46). En estas sociedades no aparecen las normas informales que favorecen la producción de bienes públicos. En su lugar, se instala una práctica social depredadora del «sálvese quien pueda» que imposibilita que las autoridades públicas cuenten con los recursos y los incentivos necesarios para llevar adelante políticas que fomenten la solidaridad social que hace falta para sentirse partícipe de la misma comunidad. Muy al contrario, las políticas gubernativas vendrán incentivadas por una lógica particularista y parcial, expresión típica de la corrupción de la política, que abundará en la espiral del círculo vicioso. Se ha generado, en definitiva, un problema de acción colectiva y es muy difícil salir del mismo.

Un dilema de acción colectiva se genera en aquellas situaciones en las que, si todos los individuos que forman parte de un grupo humano actúan de manera egoísta atendiendo a sus propios intereses, a la larga se puede acabar produciendo un problema colectivo que daña a todos los individuos. Se suele recurrir a ejemplos de teoría de juegos (como el dilema del prisionero) o de explotación de bienes comunes para ilustrar la situación (Ostrom, 1998). Si unos pescadores maximizan las capturas que hacen de los bancos pesqueros que existen en su zona con la intención de obtener los máximos beneficios en el más corto espacio de tiempo, se ven expuestos al agotamiento de tales bancos con lo que al final todos ellos se verán perjudicados. Ante situaciones así, los pescadores suelen ensayar arreglos institucionales para comprometerse colectivamente en la conservación de los caladeros de los que viven. La clave de la solución del dilema de acción colectiva está ahora en que tales reglas se respeten por todos. Sin embargo, para que este arreglo sea sostenible en el tiempo es necesario que se impidan comportamientos oportunistas, ya que desde un punto de vista egoísta la mejor situación para cada uno de los pescadores individualmente considerados sería que los demás cumplan con la regla de contención de capturas mientras yo me la salto. Pero si todos se comportan de esta manera, se habrá producido otra vez el problema colectivo y el banco de pesca (y el futuro del poblado de pescadores) vuelve a estar en peligro.

Trasladado al terreno de la corrupción, un ejemplo proveniente de una investigación sobre un caso de corrupción urbanística en las Islas Canarias (Jiménez *et al.*, 2012; García-Quesada *et al.*, 2013) nos puede servir de ilustración. Lanzarote ha sido un terreno pionero en España en el ensayo de políticas territoriales sostenibles para impedir una especulación salvaje sobre el suelo que pusiera en peligro los frágiles valores naturales de la isla. En 1991 se aprobó un plan territorial insular con un altísimo

consenso social que incluía a los siete ayuntamientos de la isla y a los empresarios del sector turístico. Sin embargo, muy pronto comenzó a observarse que ante una demanda muy elevada de nuevos desarrollos turísticos, las barreras de contención previstas en el plan no funcionaron. Por un lado, determinados promotores inmobiliarios recurrieron a la corrupción para conseguir de algunos alcaldes licencias de construcción que luego han sido anuladas por los tribunales por su ilegalidad. Por otro, muchos alcaldes también utilizaron la no aplicación arbitraria del plan territorial en función de las necesidades de muchos vecinos para construir redes clientelares de apoyo. En definitiva, la corrupción y el clientelismo fueron los instrumentos utilizados para evitar la aplicación efectiva del plan territorial en muchas partes de la isla. Mediante estos dos instrumentos muchos particulares consiguieron una posición ventajosa que les permitió saltarse las limitaciones impuestas por el plan, pero a costa de la generación de un importante problema de acción colectiva: poner en riesgo la sostenibilidad de la isla y socavar el funcionamiento imparcial de las instituciones de gobierno. Como en el ejemplo de los pescadores, cuando los arreglos institucionales no garantizan el sometimiento de todos los miembros del grupo a las mismas reglas y, por tanto, no controlan los comportamientos oportunistas, la coordinación de los intereses individuales no es posible y el grupo se expone a una situación de dilema de acción colectiva. Esto es lo que suele acontecer en aquellos entornos sociales donde los ciudadanos perciben mucha corrupción; comoquiera que las personas, como actores racionales, dependemos mucho de cómo creemos que los demás van a actuar, si nuestra creencia es que la mayoría de los ciudadanos actúan corruptamente y, por ello, con bastante impunidad, todos tenemos incentivos para actuar corruptamente y beneficiarnos de ello (Morris y Klesner, 2012; Bardhan, 2005).

6.4. Algunas conclusiones

La conclusión de estas afirmaciones es que la corrupción no se explica tan solo por los defectos de institucionalidad formal (normas, organizaciones públicas, tribunales), sino que requiere también considerar elementos de institucionalidad informal o culturales, tanto para los casos en los que la corrupción es alta como para aquellos excepcionales en los que es muy baja. La explicación sería la siguiente, en determinados países, por factores excepcionales, instituciones que controlaban eficazmente al poder se instalaron en un determinado momento y, a partir de su efectivo funcionamiento, fueron generando una cultura de la confianza. En otros muchos países, por el contrario, no se instalaron dichas instituciones y se generó una cultura de la desconfianza que, ahora, es la rémora más importante para poder instalar instituciones efectivas de control del poder y de lucha contra la corrupción (Acemoglou y Robinson, 2013). Cuando analizamos los casos de éxito en la lucha contra la corrupción en Europa, vemos qué dos tipos de restricciones diferentes se conjugaron para la configuración de un círculo virtuoso (Alina Mungiu-Pippidi, 2013). Por un lado, las medidas disuasorias legales administradas por la maquinaria del Estado como un poder judicial autónomo, responsable y eficaz, capaz de hacer cumplir la legislación, así como un cuerpo de leyes eficaces e integrales que cubren los conflictos de interés y la aplicación de una clara separación de las esferas pública y privada. Por otro, lo

que la autora llama medidas disuasorias normativas, que incluyen tanto la existencia de normas sociales que incentivan la integridad pública y la imparcialidad del gobierno, como la vigilancia de las desviaciones de esas normas a través del papel activo y eficaz de la opinión pública, los medios de comunicación, la sociedad civil y un electorado crítico.

El problema práctico consiste evidentemente en saber cómo es posible poner en marcha este tipo de «limitaciones institucionales al poder ejecutivo» partiendo de una situación en la que ya imperan las redes clientelares, el funcionamiento parcial de las instituciones de gobierno y un sentimiento de desconfianza hacia los demás y hacia las instituciones públicas. Nos engañaríamos si no reconociéramos que este problema es verdaderamente peliagudo. Las sociedades que están bajo la lógica del círculo vicioso de la corrupción tienen muy complicado romper esa lógica (Mungiu-Pippidi y Johnston, 2017). Como dicen Charron y Lapuente (2011), estas sociedades están sujetas a una situación de trampa política. Debido al fuerte efecto de dependencia de senda o inercia (*path dependency*) que tiene la consolidación de las redes de patronazgo o clientelismo, no es nada fácil conseguir la mejora de la calidad de las instituciones de gobierno y, con ella, el control de la corrupción. Aún siendo claro que la desaparición de las redes de patronazgo depende de la instauración de sólidos y efectivos constreñimientos al poder de los ejecutivos, este es un paso muy difícil de dar. Como dicen estos autores siguiendo a Wolfgang Müller (2007), un partido político que deseara pasar de una distribución altamente particularizada de servicios públicos a una asignación imparcial tendría dos difíciles retos ante sí. Primero, tendría que enfrentarse a la oposición de su propia clientela al frustrar las expectativas que esta habría desarrollado de disfrutar del botín del poder. En segundo lugar, este partido tendría un gran problema de credibilidad para convencer al resto de votantes de que iba en serio y vencer el escepticismo de éstos tras una larga tradición de clientelismo. Ambos obstáculos son realmente complicados de sortear y hacen extremadamente difícil la ruptura de las inercias clientelares y, con ello, la reducción de la corrupción.

Sabemos, como veremos a continuación, cuáles son las políticas que hay que poner en marcha si queremos reducir la corrupción, pero la gran dificultad estriba en saber cuándo será más probable que tales políticas se implanten efectivamente en un sistema político concreto y de qué factores dependerá que haya actores políticos en ese sistema capaces de escapar de la «trampa política» a la que nos hemos referido y actores administrativos capaces de dar continuidad a las decisiones políticas. Siguiendo a los autores del neoinstitucionalismo histórico que llamaron la atención sobre los efectos de la trayectoria de senda o *path dependence*, en realidad no se puede elegir el momento en el que se puede romper el círculo vicioso de la corrupción porque no es posible vencer esas inercias cuando están en marcha. Sin embargo, lo que nos enseñan estos autores es que hay que estar especialmente atentos a las coyunturas críticas en las que se abren oportunidades para romper con esa lógica. Es en esas coyunturas críticas cuando sí se pueden poner en marcha las reformas oportunas que debiliten las relaciones clientelares y refuercen los controles anticorrupción (Teorell y Rothstein, 2012). Pero, además, lo que las mejores prácticas nos muestran es que estas reformas deben tener un enfoque holístico en el que las medidas que se promuevan e implanten den respuesta a la mayoría de los defectos

institucionales detectados, desde la falta de independencia judicial a la politización de la Administración, pasando por la ausencia de responsabilidad social de las empresas o la incompetencia de los órganos de control interno y externo. En suma, que hay que lanzar reformas de gran calado y no quedarse a medio camino.

Pues bien, ante esta situación, buscando mecanismos legitimatorios de la acción gubernamental, las políticas de buena gobernanza son una respuesta muy utilizada: mejorar la calidad de las elecciones y evitar todo signo de fraude, reforzar el Estado de derecho y luchar decididamente contra la corrupción criminalizada, fortalecer la eficacia y capacidad reguladora de los gobiernos sin que sus decisiones sean capturadas serían algunas de las soluciones esenciales para este complejo y sinuoso problema de la corrupción y sus efectos sobre la fatiga democrática. Sin embargo, a pesar de tener aparentemente las soluciones al alcance de la mano, una gran parte de nuestras democracias tienen enormes dificultades para implementarlas y proceder efectivamente a recuperar legitimidad y apoyo ciudadano a sus instituciones. Si nos centramos en la lucha contra la corrupción, *las razones* fundamentales de la incapacidad de luchar eficazmente contra esta lacra son dos: por una parte, la ineficacia en el diseño y operación de verdaderas reformas holísticas en las instituciones clave del sistema; por otra, la falta de comprensión del fenómeno cultural de fondo que se produce en muchos países (claramente en África, pero también en muchos países europeos y latinoamericanos), y que tiene que ver con la cultura de la desconfianza o la mutua expectativa de que no se respetan las reglas que apoyan nuestra cooperación. Esta cultura genera un dilema de acción colectiva, y una trampa social y política, que sitúa en un círculo vicioso, del que es difícil salir, a muchos países. La baja cultura de la legalidad es una de las causas del fenómeno, la incapacidad de dar continuidad a las reformas institucionales es otra. La respuesta a la crisis de legitimidad y la construcción de estados de derecho fuertes con baja corrupción pasa, entonces, por entender la naturaleza informal del fenómeno subyacente y dar la importancia debida a las reformas holísticas, de naturaleza institucional y social, aplicadas simultánea y consensuadamente. Cómo salvar, en países con problemas serios de corrupción, la dependencia del sendero, romper las inercias y quebrar los ciclos es una pregunta, en todo caso, con muy difícil respuesta.

7. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La corrupción tiene cura y puede combatirse (Rotberg, 2017), las soluciones en gran medida las conocemos, pero sin interés político y continuidad por cambiar el estado de cosas no se puede tener verdadero éxito. La lucha contra la corrupción exige, si quiere tener éxito, medidas estructurales, medidas preventivas, medidas vinculadas a la detección e investigación de conductas corruptas y medidas sancionadoras eficaces. A continuación, desarrollamos algunas, aunque en el siguiente capítulo volveremos sobre el tema, eso sí, desde una perspectiva estrictamente institucional, como es la de la construcción del buen gobierno:

1. Las medidas estructurales tienen que ver fundamentalmente con la lucha contra la desigualdad, pues esta es una variable que correlaciona a grandes rasgos con la corrupción, pero también con la preocupación permanente por formular e implantar políticas educativas a todos los niveles que fomenten la conciencia cívica y expandan el compromiso con la ética pública. Todo ello sin olvidar el necesario fortalecimiento del capital social positivo, apoyando para esto todo lo que pueda contribuir a generar una sociedad civil activa y vigilante, densamente poblada de acuerdos y compromisos cívicos y comerciales. Políticamente, desde una perspectiva estructural, la lucha contra la corrupción exige una preocupación por la construcción de una democracia de calidad, una democracia donde existan elecciones libres y justas, un gobierno abierto y que rinda cuentas, derechos civiles, políticos y sociales garantizados y una sociedad civil democrática, donde las asociaciones estén sometidas también a reglas democráticas, donde los medios de comunicación sean accesibles a los diferentes grupos sociales e informen libre y objetivamente, donde las grandes corporaciones privadas tengan políticas de responsabilidad social, donde la cultura política y el sistema educativo tengan un carácter democrático, etc. (Beetham, 1994). Ciertamente, el impacto positivo de estas medidas estructurales requiere tiempo para comprobarse; más aún, la propia implementación de las medidas puede requerir más de dos generaciones para lograrse.
2. Las medidas preventivas, que se deducen de las estructurales, se centran en fortalecer los instrumentos internos de control y democracia en los partidos, el desarrollo de códigos éticos en el Gobierno y en la Administración, y la formación en ética pública y democracia a dichos actores: partidos y empleados públicos. Desde una perspectiva institucional, la prevención incluye tener un marco normativo que desincentive la corrupción, con normas penales actualizadas, normas que aseguren la concurrencia de ofertas y la transparencia en las contrataciones públicas, normas disciplinarias sencillas y eficaces, normas reguladoras de los conflictos de interés e incompatibilidades coordinadas y sin lagunas. Además, la prevención está vinculada a asegurar un servicio civil meritocrático, suficientemente remunerado y eficaz, socializado en los valores del servicio público. Así como a una Administración que rinde cuentas ante los ciudadanos a través de mecanismos como las leyes de acceso a la información, las cartas de servicios, las políticas de gobierno abierto, los presupuestos participativos, la información sobre intereses de los cargos públicos, entre otros. Medidas de prevención son también todos los instrumentos de medición e información que la sociedad civil está desarrollando; por ejemplo, *Transparency International* ha desarrollado, como el famoso Índice de Percepción de la Corrupción, el Índice de Fuentes de Soborno, el Informe Anual de Corrupción, el Barómetro Global de Corrupción, o el muy útil *Tool Kit*, o libro de «Herramientas para el control ciudadano de la corrupción», donde se encuentran cientos de ejemplos de cómo luchar contra la corrupción desde la sociedad civil. Sin lugar a duda, en la prevención de la corrupción ocupa un lugar esencial el respeto a los principios de buena administración, la preocupación por una mejor regulación (con todos los instrumentos de evaluación de impacto, evaluación de

implementación, análisis de costes, normas temporales, etc.) y la utilización de la inteligencia artificial y el análisis de datos (ver Ponce, 2012, 2018).

3. Instrumentos de detección e investigación. A pesar de la importancia de todo lo anterior, una adecuada política anticorrupción requiere que existan instrumentos institucionales de detección e investigación de las actividades sospechosas que permitan, en su caso, la acusación de corrupción y la sanción correspondiente. Para ello, se deben incorporar instrumentos como los que siguen:

   — Un sistema de denuncias de corrupción y fraude abierto, sencillo y riguroso, que fomente la denuncia sólida y desincentive la denuncia de mala fe.
   — Un sistema de protección al denunciante veraz, que evite y sancione las represalias y persecuciones a quien actuó con civismo.
   — Una contraloría/intervención e inspección especializada, coordinada con los servicios tributarios y que tenga acceso a los datos bancarios.
   — Una fiscalía (o procuraduría) especializada y con un grado suficiente de independencia.
   — Jueces especializados en delitos económicos y de corrupción.
   — Un sistema de órganos de control contable, económico y financiero coordinados, profesionales y bien dotados.
   — Un órgano de impulso y monitoreo del sistema.

4. Instrumentos de penalización y sanción efectivos y que se cumplan. Finalmente, cuando los datos surgidos de la investigación permitan concluir que ha existido un acto corrupto, fraudulento o inmoral, es preciso que los instrumentos de sanción operen y se evite la impunidad. Ello requiere un sistema penal efectivo, que asegure castigos para los servidores públicos que han incurrido en delitos o faltas. Un sistema, además, que sea capaz de recuperar los fondos robados al país y evite el lavado de capitales obtenidos de forma delictiva. Un sistema disciplinario, para los supuestos menos graves, que también sea eficaz y real. Un sistema de responsabilización económica por los daños patrimoniales causados a la hacienda pública que asegure la restitución del daño. Y, finalmente, un sistema de sanciones administrativas y morales que asegure que los responsables públicos que actuaron indebidamente son, al menos, sancionados con el cese, la publicación en diario oficial de su acción, etc.

Más en concreto, las posibles medidas operativas son casi infinitas, pero por el nivel territorial podemos distinguir, en principio, las medidas internacionales y las nacionales. Las internacionales son cada vez más importantes, como ya vimos, ahora lo importante es que se respeten por los países firmantes; por ejemplo, la «*OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*», ratificada por la mayoría de los países de la OCDE en 1999, tiene un nivel de cumplimiento bajo a pesar de los cambios normativos internos que desencadenó; o la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de diciembre de 2003, es obviada por una mayoría de los países que la ratificaron.

Dentro de las medidas nacionales, las hay con participación de la sociedad civil y de las empresas, e internas, exclusivamente estatales. Entre las destacables por

participación de la sociedad civil y las empresas, están los «pactos de integridad», por los que las partes implicadas en las contrataciones y licitaciones públicas se comprometen a renunciar a realizar actos y a usar métodos corruptos. En ellos, bajo control de la sociedad civil, además del control público, las empresas deben establecer sanciones internas para quienes se impliquen en actos de soborno y aceptar la pérdida de la garantía o los avales por incumplimiento del pacto. En cuanto a las medidas internas, habría que distinguir aquellas destinadas a fortalecer la independencia e imparcialidad del poder judicial, que ya hemos expuesto, aquellas destinadas a favorecer la integridad en el legislativo, y los cientos de posibles medidas para el ejecutivo. Concluimos este capítulo indicando que un análisis de cómo fomentar el buen gobierno y prevenir la corrupción, desde un enfoque institucional se desarrollará con más detalle a continuación.

---

[1] Ver www.econ.worldbank.org/docs/1199.pdf.

[2] Ver Barómetro global de la corrupción.

[3] Muchas veces la denuncia persigue únicamente la foto del político entrando en el juzgado a declarar, a veces puede ni estar imputado, pero la foto genera un daño en la imagen ciertamente importante. La judicialización del debate político es un fenómeno preocupante para la calidad de la democracia. La construcción mediática de los escándalos es un tema sobre el que existe abundante investigación (ver, entre otros, Thompson, 2001).

[4] La inflación o el déficit público serían ejemplos de ese tipo de índices para la economía.

[5] Ver, por ejemplo, el *Global Report on Crime and Justice* de la División de Justicia Criminal y Prevención del Crimen de la ONU, de 1999. El informe no permite sacar conclusiones fiables sobre la existencia de corrupción en los países estudiados.

[6] En el caso del urbanismo, el hecho de definir en un plan una zona como urbanizable, de acuerdo con la ley, no daña a nadie, aunque a algunos —los que pagaron por ello— les puede enriquecer.

[7] En el IPC 2019, las siguientes siete fuentes de información brindaron datos basados en análisis de expertos: 1. Evaluación Institucional y de las Políticas Nacionales 2016 del Banco Africano de Desarrollo. 2. Indicadores sobre Gobernabilidad Sostenible 2017 de Bertelsmann Stiftung. 3. Índice de Transformación 2017-2018 de Bertelsmann Stiftung. 4. Servicio de riesgo país 2017 de Economist Intelligence Unit. 5. Naciones en Transición 2017 de Freedom House. 6. Calificaciones de Riesgo País 2016 de Global Insight. 7. Encuesta de Opinión Ejecutiva 2017 del Anuario de Competitividad Mundial de IMD World Competitiveness. Center. 8. Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence 2017. 9. Guía Internacional sobre Riesgo País 2017 de PRS Group International. 10. Evaluación Institucional y de las Políticas Nacionales 2017 del Banco Mundial. 11. Encuesta de Opinión Ejecutiva 2017 del Foro Económico Mundial. 12. Encuesta a expertos para el Índice de Estado de Derecho 2017-2018 de World Justice Project. 13. Variedades de Democracia (V-Dem).

[8] Para obtener una explicación más detallada del método del IPC, ver www.transparency.org/cpi.

[9] Ante esta crítica, TI ha generado el Índice de países corruptores.

[10] De acuerdo con el Eurobarómetro 2013, a nivel nacional, el país en el que los encuestados perciben que ha habido un mayor incremento de la corrupción es España (77 %), con un 63 % de los que respondieron afirmando que había aumentado mucho. A continuación, Eslovenia (76 % y 50 %), Italia (74 % y 45 %), Portugal (72 % y 39 %) y Rumanía (65 % y 55 %).

[11] «Metroscopia survey shows 95-percent mistrust in courts' grip on corruption», *El País*, 2013. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2013/01/14/inenglish/1358166491_974110.html. [3 de febrero de 2013].

[12] Ver www.transparencia.org.es.

[13] Sandile Hlatshwayo, Anne Oeking, Manuk Ghazanchyan, David Corvino, Ananya Shukla and Lamin Leigh, *The Measurement and Macro-Relevance of Corruption: A Big Data Approach*, WP 18/195, IMF, Washington DC, 2018.

[14] «Los incorruptibles», *El País Semanal*, n.º 9, 9 de noviembre de 2003.

[15] «Los incorruptibles», *El País Semanal*, 12 de octubre de 2003.

[16] Las instituciones según Elinor Ostrom son «prescripciones que los seres humanos usamos para organizar toda forma de interacción repetitiva y estructurada» (2005, 3). Según North, serían «las reglas del juego en una sociedad; formadas por restricciones formales (leyes, constituciones) e informales (normas de conducta, convenciones), así como las características de su aplicación y cumplimiento. Tomadas en su conjunto constituyen la estructura de incentivos de las sociedades» (1990, 3).

CAPÍTULO V
EL BUEN GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

1. INTRODUCCIÓN

El Estado moderno dio respuesta eficaz a una necesidad de seguridad y orden que todas las sociedades han reclamado a lo largo de la historia (Mulgan, 2007). Más adelante, este Estado también incorporó una obligación de búsqueda del desarrollo económico e, incluso, tras la revolución industrial, una preocupación por el bienestar de sus miembros. El régimen político que, dentro del Estado moderno, mejor ha respondido a estas tres demandas es la democracia. De ahí su avance a lo largo del siglo XX. Pero vivimos un momento histórico, sobre todo a partir del fin de la primera década del siglo XXI, en el que el avance imparable de la democracia parece haberse detenido (Miguel y Martínez-Dordella, 2014). Las encuestas indican una cierta fatiga democrática en muy diferentes países. Entre las explicaciones de esta relativa crisis están: (1) las vinculadas al avance de la desigualdad en el marco de la economía globalizada (Fukuyama *et al.*, 2012; Stiglitz, 2012; Piketty, 2014). (2) Las basadas en la creencia en un déficit de rendimiento de estos mismos gobiernos (Norris, 2012), especialmente a partir de la crisis económica que comenzó en 2008 (Morlino, 2014); más aún, cuando hemos comprobado que el desarrollo económico, a partir de unos mínimos, puede que produzca un incremento de renta per cápita, pero no produce necesariamente una mayor felicidad (Fleurbaey y Blanchet, 2013). Y (3) las derivadas de la percepción extendida de existencia de corrupción y fraude entre numerosos gobiernos democráticos (ver Eurobarometers 2009, 2011, 2013). Todo esto ha llevado a estudiar

los problemas de las democracias y sus imperfecciones (Levitsky y Ziblatt, 2018), la ruptura de los consensos esenciales (Krastev y Homes, 2019), así como los nuevos movimientos sociales de protesta, sus argumentos y su capacidad de responder a la percepción de inequidad («*social resilience*») (Castells, 2012; Della Porta y Rucht, 2013). Centrándonos en el problema de la corrupción, ya hemos visto cómo este fenómeno afecta de forma muy negativa a los componentes clave de legitimación del Estado moderno y de la democracia, veamos ahora cómo analizar la gobernanza del sistema político desde la perspectiva de su integridad y la lucha contra la corrupción.

2. INSTITUCIONES Y MARCOS DE INTEGRIDAD

2.1. EL VALOR DE LAS INSTITUCIONES

Aunque somos conscientes de que las respuestas basadas en reformas institucionales pueden ser insuficientes en países de alta corrupción y clientelismo, como ya antes anticipamos, en todo caso creemos necesario definirlas de cara a presentar un modelo que, en la coyuntura crítica, al generar a medio plazo cambios en la percepción y en los sistemas de expectativas, permita dar el salto hacia el círculo virtuoso antes mencionado. Este modelo de reformas se basa en tres ideas clave: la primera es que la calidad de las instituciones es esencial para el desarrollo; instituciones bien diseñadas pueden generar los incentivos necesarios para el cambio. La segunda es que las instituciones deben ser consideradas en su aspecto formal e informal, y que el éxito del modelo depende de considerar no solo las normas, sino también los procesos y los órganos adecuados para llevarlos a buen puerto. La tercera, por último, es que este conjunto debe diseñarse de forma holística, de manera que afecte a los pilares esenciales de la sociedad y que considere la interacción entre transparencia, rendición de cuentas, imparcialidad, participación ciudadana e integridad.

Durante muchos años, el desarrollo como crecimiento ha sido visto fundamentalmente en clave de la disponibilidad de factores productivos, ya sean recursos naturales, inversión física de capital, tecnología, capital humano, o una combinación entre ellos (Echeverría y Villoria, 2005). Más aún, durante bastante tiempo, sobre todo a partir de mediados de los años 1970, se ha generado la idea de que el principal problema para el desarrollo económico era el excesivo desarrollo del Estado y la expansión infinita y fragmentada de las expectativas sociales (Arbós y Giner, 1996). En ese momento histórico surge con fuerza la reflexión sobre la crisis de gobernabilidad (Crozier *et al.*, 1975), entendida como la incapacidad de un Estado para identificar problemas, definir políticas e implantarlas eficientemente. La gobernabilidad comienza a ser tema de preocupación para políticos y académicos a finales de los setenta coincidiendo con las crisis de las economías desarrolladas, la discusión sobre el agotamiento del Estado de Bienestar y la transición a la democracia de algunos países en desarrollo, específicamente los latinoamericanos. En suma, se desarrolla el tema de la gobernabilidad cuando «las instituciones que ostentan el poder legítimo en una comunidad parecen incapaces de cumplir la misión que tienen encomendada» (Dahrendorf, 1980). La respuesta a este estado de cosas fue, desde la estrategia macroeconómica, el denominado Consenso de Washington, el cual incorporaba toda una serie de recomendaciones y recetas a los Estados para poder sostener su desarrollo: control del déficit, reducción del endeudamiento público, privatizaciones, reducción del gasto público, etc. Y desde la estrategia de reforma estatal, el nuevo paradigma que se propone es el que se conoce como *New Public Management*, con todos sus componentes de subcontratación, cuasi-mercados, competencia y capacidad de elección por el ciudadano-cliente, separación de dirección y gestión en los servicios públicos, etc. En conjunto, menos Estado y más confianza en la capacidad del mercado para resolver problemas sociales. En ese momento parece que buen gobierno es, ante todo, menos gobierno o, en el mejor de los casos, un gobierno que asume el necesario papel del mercado y la sociedad civil en la gobernanza del sistema.

Los legados positivos de ese modelo tienen que ver, esencialmente, con la recuperación del equilibrio macroeconómico y, a corto plazo, con la senda del crecimiento. La aplicación de las duras medidas del Consenso de Washington en América Latina, por ejemplo, dieron lugar a que, tras la denominada década perdida, a mediados de los noventa, las tasas de crecimiento alcanzaran índices desconocidos desde hacía más de dos décadas; en concreto, en 1994 el incremento del PIB en la región fue del 3,4 %, las inversiones directas crecieron en más de un 60 %, el flujo de capital extranjero llegó al 6 %, y la inflación se redujo, en algunos países de forma espectacular. Pero ya en el período de 1997 a 1999 el crecimiento se redujo en toda la región y se empezó a percibir el agotamiento del modelo tecnocrático. ¿Por qué? Dejando aparte la crisis del peso de diciembre de 1994 y la crisis asiática, que son factores muy importantes para explicar la crisis del modelo, las razones esenciales son tres. En primer lugar, la de creer que se pueden hacer políticas sin considerar las instituciones estatales. La segunda razón: el olvido de la propia política y la sobrevaloración de los modelos tecnocráticos de gobierno. La tercera, el olvido de la equidad y la necesaria legitimación del sistema.

Por todo ello, a mediados de los años noventa se produce una nueva reevaluación de las instituciones estatales (Echeverría y Villoria, 2005). Por una parte, por la constatación, a través del milagro asiático, de que el Estado desarrollista, si va acompañado de buenas políticas e instituciones, puede ser un factor clave de progreso económico y social. El desarrollo no se produce en un vacío de Estado, sino con un Estado que toma decisiones adecuadas para promoverlo y que garantiza los derechos y la implantación de políticas educativas y sanitarias eficaces y eficientes. Por otra parte, por los efectos devastadores que tuvo la transición al mercado de los antiguos países socialistas de Europa del Este y la antigua Unión Soviética, en ausencia de instituciones públicas eficaces. El gran salto al capitalismo sin la red de las instituciones estatales dio lugar a un gran fracaso. Desde una perspectiva teórica, los avances en las investigaciones de los representantes del institucionalismo económico son también muy

importantes para aportar todo un arsenal de ideas que consolidan un nuevo paradigma. De acuerdo con el premio Nobel de economía Douglass C. North, el «dilema fundamental» para explicarse el éxito o fracaso de las sociedades es el conflicto entre eficiencia económica y el egoísmo de los gobernantes, de ahí que, cuando en un país el interés propio de los gobernantes se ha puesto por encima de la eficiencia y el progreso económico, los resultados han sido nefastos para el crecimiento económico y el bienestar social (1981). Para minimizar tal problema, el propio North junto con Weingast defendieron que lo mejor son las constituciones que limitan efectivamente el poder del gobernante (1989). En tal sentido, un poder judicial independiente también es esencial para el desarrollo económico. Pero, además, es clave para tal desarrollo una administración profesional y meritocrática (Rauch y Evans, 1999) y, en definitiva, un gobierno con calidad, sobre todo, un gobierno que asegure la imparcialidad en la aplicación de la ley (Rothstein, 2011). En suma, que la generación de instituciones estatales que aseguren previsibilidad, seguridad jurídica, equidad e imparcialidad son la clave del desarrollo. No se trata, entonces, de dejar un gobierno sin instituciones, sino de reducir poder al gobierno a través de las propias instituciones estatales, las cuales, adecuadamente diseñadas, incentivarán conductas eficaces y honestas en los gobernantes y servidores públicos y desincentivarán conductas corruptas, abusivas y extractivas (Acemoglou y Robinson, 2013).

Por otra parte, otra fuente de ideas revitalizadoras del papel del Estado tiene su origen en preocupaciones de orden político y moral y se basa en situar la idea de desarrollo más allá del crecimiento económico, incorporando a su acervo la consideración de las libertades y de los derechos políticos y sociales, razonando además su coherencia y compatibilidad con los objetivos económicos del crecimiento. Amartya Sen con su idea de libertad, como medio y como fin del desarrollo (1999), y el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas expresan este nuevo paradigma. En suma, que las instituciones democráticas, además de su valor en sí mismas desde una perspectiva normativa, tienen valor también como

generadoras de desarrollo y promotoras de iniciativas preventivas de hambrunas e injusticias lacerantes. La suma de fracasos históricos y la generación de nuevas ideas sobre el origen del desarrollo provocaron la iniciativa de ir «más allá del Consenso de Washington» en las instituciones internacionales o la distinción entre reformas de primera y segunda generación, señalando entre estas últimas las necesidades de fortalecimiento institucional. El Informe de 1997 sobre el Desarrollo Mundial, del Banco Mundial, es considerado el punto de inflexión definitivo hacia esta tendencia. Basta citar la frase que lo encabeza: «han fracasado los intentos de desarrollo humano basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas».

Hoy en día, en este contexto, las instituciones, en general, se entienden como reglas del juego y pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y normalmente aceptadas por los agentes sociales, los cuales mantienen la expectativa de que dichas reglas y normas formales e informales, que sostienen las pautas, van a ser aceptadas y cumplidas por el resto (Ostrom, 2005). De forma un poco más integradora teóricamente, las podemos considerar, además, como estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social (Scott, 1995, 33). Pero estas instituciones no nacen normalmente de forma natural, hay que generarlas, y a veces están bien generadas y diseñadas y producen resultados positivos en términos de crecimiento económico y paz social, y otras, sin embargo, son fruto de preferencias e intereses egoístas y cortoplacistas generando conductas que producen daños a la comunidad y atentando contra el propio fin de las instituciones: el fomento de la cooperación y la reducción de prácticas de suma cero.

En general, las buenas instituciones son consecuencia del aprendizaje social y de una intencionalidad cooperativa y reúnen rasgos como los de ser productivas (generan equilibrios eficientes), estables, justas y legítimas (North, 2010). Las buenas instituciones incentivan comportamientos eficientes, animan a la gente a invertir, a innovar, a producir bienes públicos (Acemoglu, Johnson y

Robinson, 2005); además, son equitativas, evitando producir situaciones de injusticia flagrante que reduzca la capacidad cooperativa y de compromiso entre los agentes implicados; son estables, generando con ello previsibilidad y confianza; y, finalmente, son legítimas, pues aportan razones sólidas para la obediencia. En todo caso, aunque la diversidad de instituciones en nuestras sociedades es inmensa, creemos que existe una unidad subyacente que nos permitirá entenderlas. En general, la clave para entender toda institución es el «espacio de acción» o «campo de fuerzas», en el cual los participantes y la situación propia de la acción interactúan, presionados por variables exógenas, y donde se producen impactos que, a su vez, afectan a los participantes y a la situación; todo ello analizado desde unos criterios de evaluación que son los que juzgan los resultados (Ostrom, 2005, 15).

2.2. La buena gobernanza

Llegados a este punto, empieza a ser ya un lugar común aceptar que instituciones adecuadas generan crecimiento y bienestar, y que estas instituciones adecuadas son la suma de instituciones democráticas, Estado de derecho y gobierno de calidad. Esto es lo que de alguna forma sistematiza actualmente el Banco Mundial con el concepto de buena gobernanza (*good governance*) y los índices de medición de la buena gobernanza a nivel mundial. El Instituto del Banco Mundial (Kauffman *et al.*, 2007), la define como el conjunto de: «[…] instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo» (Kaufmann *et al.*, 2003, 2). Es decir, que serían aquellas instituciones formales e informales que incentivan que el gobierno y la propia sociedad actúen de forma cooperativa y eficiente y evitan conductas extractivas por parte de los gobernantes y desintegradoras por parte de la sociedad. A partir de aquí, quedaría precisar los atributos y requerimientos institucionales específicos de la buena gobernanza, que podrían ser objeto de análisis y medición mediante indicadores, comúnmente llamados, por tanto, indicadores de gobernanza (*good*

governance[1]). Esto incluye: (1) el proceso por el cual aquellos que ejercen el poder de gobernar son elegidos, monitoreados y reemplazados; con sus dos indicadores que son: voz y rendición de cuentas; estabilidad y ausencia de violencia. (2) La capacidad de un gobierno de manejar efectivamente sus recursos y la implementación de políticas estables; con sus dos indicadores: efectividad gubernamental y capacidad regulatoria. (3) El respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para ellos, con los siguientes indicadores: Estado de derecho y control de la corrupción.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) propuso una serie de principios para definir las características de la buena gobernanza desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esos principios o características son: Estado de derecho (imparcialidad), legitimidad y voz (participación y orientación para el consenso), transparencia y rendición de cuentas, rendimiento (capacidad de respuesta, eficacia, eficiencia), dirección (visión estratégica) y equidad (acceso universal, incluidas las minorías, a oportunidades de mantener y mejorar el bienestar propio). Si se analizan en detalle, se puede comprobar que, aunque existen muchas coincidencias, también existen divergencias. La más obvia es la inclusión de la equidad en el modelo PNUD y la existencia de un indicador sobre estabilidad en el del Banco Mundial. Ello expresa obviamente la existencia de dos visiones normativas parcialmente diferentes de la «buena» gobernanza».

En todo caso, aunque sabemos qué implica la buena gobernanza y cuáles serían las instituciones esenciales que permiten alcanzarla, lo que no sabemos es cómo adaptar a cada país las mejores prácticas institucionales, cómo incorporar efectivamente a cada sistema estas medidas que tan buenos impactos generan en los países que han sabido instaurarlas[2]. Para facilitar esa adaptación —nunca una copia, que haría inviable la implementación— debemos entender mejor cómo funcionan las instituciones. Todo diseño de instituciones exige que los diseñadores tengan un conocimiento

profundo de (Olsen, 2010, 6): *a*) El orden institucional en el que se va a intervenir y sus niveles de adaptabilidad. *b*) Cómo debería ser el orden institucional preferido y si los arreglos institucionales mejores y necesarios serían posibles. *c*) Cuáles son los arreglos institucionales que permitirían una mejora y cómo diseñarlos para que resuelvan problemas, alcancen objetivos y reduzcan las distancias entre el ser y el deber ser. *d*) Qué tipo de proceso de diseño preciso sería el que, considerando el entorno, generaría el resultado adecuado. Un buen diseño exige un conocimiento de las ciencias básicas que fundamentan el trabajo, por ejemplo, un arquitecto debe conocer leyes físicas, resistencia de materiales, etc. Quien diseña instituciones debe ser capaz de integrar en su trabajo conocimientos de ciencia política, sociología, economía, ciencias del comportamiento y organizacionales, etc. Además, debe conocer desde elementos físicos del terreno y condiciones materiales específicas a los atributos de la comunidad donde actúa, por ejemplo, su cultura, pasando por las relaciones de poder existentes (Ostrom, 2005). Por otra parte, no se puede obviar el elemento normativo subyacente. Las condiciones preferidas, los impactos deseados no son fruto de la ciencia, sino de una elección fundada en la selección de unos valores sobre otros, valores que, además, pueden entrar en conflicto entre sí en determinados momentos. Por ejemplo, la equidad y el crecimiento económico. Muchas veces el diseñador pone por delante sus valores sobre los de la comunidad donde actúa, generando con ello rechazos y fracasos en la implantación. Las buenas y malas instituciones lo son en relación con los impactos que producen, pero los impactos deseados no son siempre fruto del consenso. De ahí que conviene dejarlos claros desde el principio y debatirlos para no llevarse sorpresas. Todo diseño tiene que partir de un diagnóstico de la situación existente y de sus causas, siendo capaces de definir claramente los rendimientos institucionales en su entorno; también requiere una selección de los cambios esenciales y una comprensión de qué mecanismos consiguen cambio. Finalmente, sería conveniente conocer los mecanismos causales de los cambios producidos en el

sistema político y económico por los nuevos diseños (Olsen, 2010). En suma, una labor titánica.

En un reciente informe sobre desarrollo del Banco Mundial (2017) se expresan de forma bastante detallada algunas de estas ideas, contribuyendo al desarrollo del diseño institucional. En principio, el Banco Mundial reconoce un cierto fracaso en la mejora de la gobernanza en el mundo (especialmente en los datos globales vinculados a la mejora de la transparencia y la lucha contra la corrupción), entendiendo por gobernanza el proceso por virtud del cual los actores estatales y no estatales interactúan para diseñar e implementar políticas en el marco de unas reglas formales e informales que moldean y son moldeadas por el poder [Banco Mundial (BM), 2017, 2-3]. Dicho esto, selecciona como impactos deseados de los diseños los siguientes: minimizar los retos de la violencia (seguridad), promover la prosperidad (crecimiento) y asegurar que los productos de la prosperidad son compartidos (equidad), todo ello en el marco de un respeto a la sostenibilidad del planeta (BM, 2017, 4). Sorprende que entre los impactos no se encuentre el respeto de los derechos humanos, no obstante, los podemos incluir en la seguridad si entendemos que esta también debe protegernos de la violencia estatal y de sus abusos.

Para alcanzar estos objetivos es preciso tener instituciones que funcionen, buenas instituciones; y estas son aquellas que cumplen con tres funciones esenciales: en primer lugar deben promocionar el compromiso; cuando los actores que interactúan en la arena política saben que existe un compromiso mutuo de promoción de unos valores, con sus políticas correspondientes, entonces se genera la confianza que permite la continuidad y la adecuada implementación de las decisiones; por ejemplo, trabajar a largo plazo y evitar el oportunismo de sacar réditos inmediatos exige compromiso. Segundo, deben promover la coordinación; aunque exista compromiso, si no existe coordinación los impactos positivos no llegan, pues los esfuerzos se duplican y las interacciones paralizan. Tercero, deben generar cooperación; los actores deben asumir la voluntad de trabajar por el bien común y evitar el *free-riding*, pagando sus impuestos, por ejemplo (BM, 2017, 5-7).

Ahora bien, para poder generar instituciones que cumplan con estas funciones es indispensable considerar la variable del poder; en el espacio metafórico que denominamos arena de políticas («espacio de acción» en Ostrom) hay siempre actores diversos con diversos niveles de poder, lo cual genera unos balances o equilibrios. Cambiar instituciones exige cambiar los equilibrios de poder, modificar las asimetrías existentes. No es sencillo que el cambio surja desde los que disfrutan del *statu quo*. Sobre todo, es verdaderamente complicado que surja el cambio cuando se dan tres patologías de las asimetrías de poder (BM, 2017: 7-11). Primero la exclusión; cuando los excluidos son poderosos o están desesperados surge la violencia; en todo caso, la exclusión de sectores importantes de la sociedad impide que las instituciones cumplan sus funciones y se alcancen los impactos deseados. Segundo la captura; cuando grupos poderosos consiguen que las políticas les beneficien desproporcionadamente gracias a su indebida influencia los resultados son negativos para la competitividad y la eficiente distribución de recursos; además de deslegitimar la democracia, creando gobiernos que no dan respuesta a las demandas colectivas. Tercero el clientelismo, entendido como el intercambio de privilegios en el acceso a los servicios públicos a cambio del apoyo electoral; en entornos de desigualdad alta estos intercambios generan redes de protección cortoplacista y discrecional para masas de personas que viven en la pobreza, pero en entornos no tan desiguales generan también una doble captura, del patrón político hacia las clientelas y de estas hacia el patrón, que depende para su supervivencia política de ellas; en todo caso, quiebran el principio de imparcialidad y, con ello, la calidad del gobierno (Charron *et al.*, 2015). La captura y el clientelismo son aspectos esenciales de la corrupción.

Cuando las instituciones no funcionan siempre hay alguien que parece que gana y muchos que pierden. Para hacer que las instituciones cumplan con sus funciones es necesario rediseñar la arena de políticas y producir tres tipos de transformaciones. La primera es la generación de contestabilidad, es decir, cambiar las reglas para permitir la incorporación de actores diferentes que

puedan enfrentarse al statu quo e influir en las decisiones a tomar; con ello se produce legitimidad y cooperación. La segunda exige la capacidad de crear nuevos sistemas de incentivos y desincentivos que transformen la conducta de los actores y les hagan más flexibles frente al cambio. La tercera es el cambio de las creencias y preferencias de los actores, generando cambios en las ideas que guían su conducta y, a ser posible, en los valores. Todo ello se puede hacer a través de nuevas normas formales, del uso de las normas informales o de leyes de procedencia internacional (tras la ratificación de los tratados). En todo caso, los juegos de normas (*rules game*) se producen a un doble nivel, por una parte, siguiendo las normas existentes se intenta mejorar el impacto a alcanzar, pero al tiempo los actores están continuamente intentando cambiar las propias normas, de forma que modifiquen las asimetrías de poder (BM, 2007, 12-16). Las normas son de tres tipos, las operacionales, que definen deberes o derechos concretos a los sujetos afectados; las procedimentales, que definen qué sujetos pueden participar en la elaboración de las normas operativas y cómo se deben tomar decisiones en general; y las constitucionales, que definen quiénes pueden tomar decisiones en la elaboración de las leyes y los procedimientos para su adopción o cambio. Cuanto más abstractas y generales son, más difíciles serán de cambiar (Ostrom, 2005, 58-59).

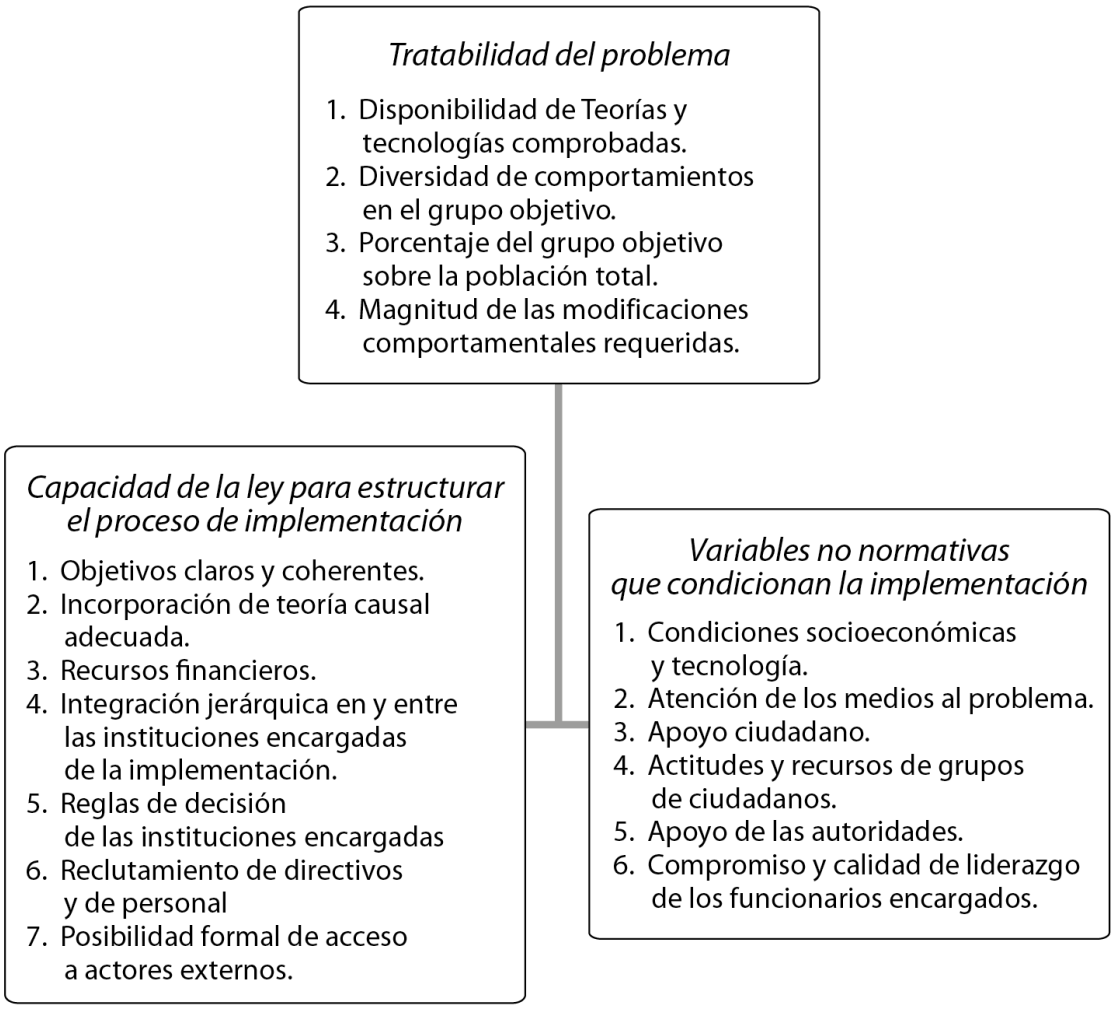
Ahora bien, la cuestión que surge ahora es ¿quién puede incentivar el cambio?, ¿quién lidera el rediseño institucional? En conjunto, podríamos decir que los cambios pueden venir de las negociaciones entre las élites, del compromiso ciudadano y su movilización y de la influencia internacional. En ocasiones puede ocurrir que las propias élites comprendan que es preciso cambiar por su propio interés o el del país, sacrificando incluso sus propios intereses (como ocurrió con las últimas Cortes franquistas). En otras ocasiones pequeños cambios permiten el surgimiento de órganos de rendición de cuentas horizontal que, una vez constituidos, son potentes fuerzas de cambio en su ámbito de acción (por ejemplo, un Consejo de la Transparencia o una Agencia Fiscal Independiente activos y vigilantes), exigiendo a las élites una *accountability* mayor.

Cuando las élites anticipan su pérdida de elecciones están mucho más abiertas a cambios en las instituciones que controlan al poder, pues ello les permitirá a ellas controlar mejor al nuevo gobierno. En todo caso, la sociedad civil organizada en grupos bien estructurados y que aprovechan las nuevas tecnologías de información es un elemento esencial de cambio (Castells, 2012). En ocasiones esa sociedad civil a favor del cambio se estructura en partidos nuevos (caso Podemos en España), en otras se mantiene a través de diferentes ONGs que pueden coordinarse y constituir con otros agentes privados (asociaciones de empresarios, por ejemplo) o gubernamentales potentes coaliciones promotoras del cambio (Sabatier, 1998). Finalmente, ciertas organizaciones internacionales pueden ser agentes impulsores de cambio (en el caso español, sin lugar a duda, la Unión Europea o el Consejo de Europa, entre otros) (BM, 2017, 17-27).

Todos esos cambios han de ser implementables e implementados. La buena implementación se genera ya en la fase de diseño, creando las condiciones para que sea posible (por ejemplo, reservando presupuesto adecuado para la ejecución). Pero en todo caso esta fase es extraordinariamente compleja y en ella se estrellan muchos de los sueños de cambio institucional. Considerando solo el enfoque *top-down* en la implementación (existe un enfoque *bottom-up* que insiste en que los agentes públicos operativos pueden en el día a día de la implementación transformar los diseños hechos arriba), los requisitos para una adecuada implantación son muy numerosos y de difícil control (ver Figura 5.1).

FIGURA 5.1

Diagrama de flujo de las variables del proceso de implementación



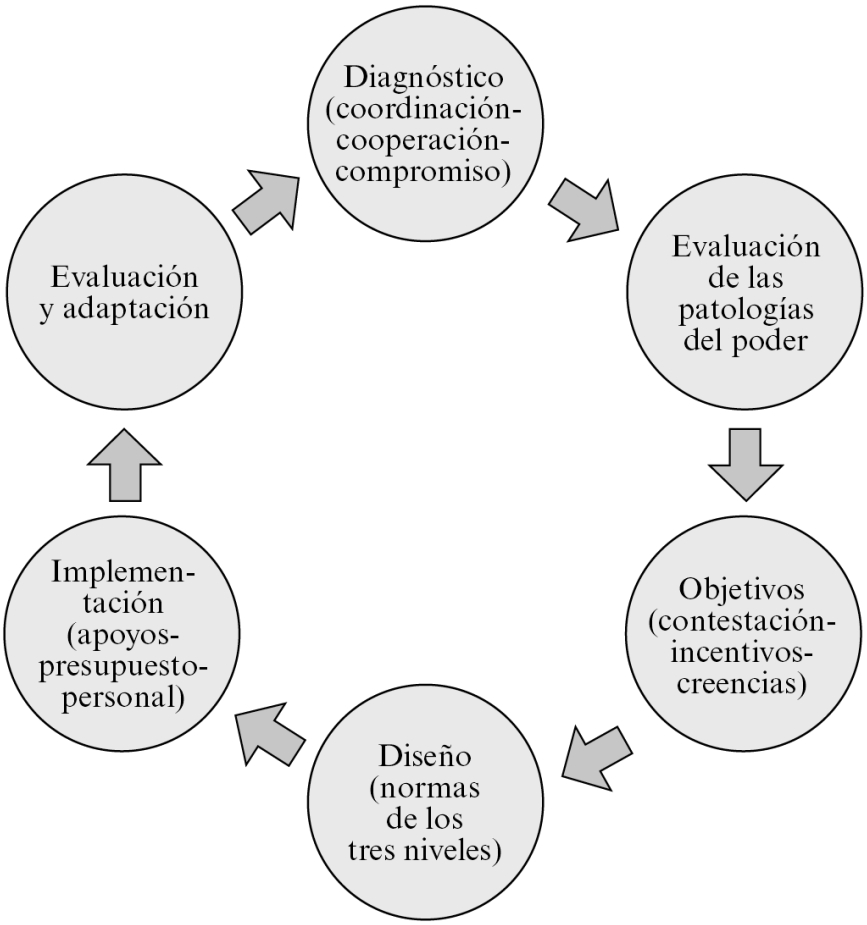
FUENTE: Sabatier y Mazmanian, 1980.

Resumiendo todo lo dicho, el ciclo de diseño tiene seis fases. La primera de diagnóstico, donde se analiza la institución y se ven sus problemas funcionales subyacentes relacionados con el compromiso, la coordinación y la cooperación. La segunda de evaluación de las asimetrías de poder y de sus posibles patologías (exclusión, captura y clientelismo). La tercera de definición de objetivos, en la que se identifican los puntos de entrada para la reforma, bien sea generando contestación (voz), modificando incentivos y/o cambiando las creencias y preferencias de los actores. Cuarta, de diseño en sentido estricto, en la que se identifica el mejor mecanismo para la intervención, con normas de un tipo u otro (operativas, procedimentales o constitucionales). Quinta,

implementación a través de los apoyos y estrategias adecuados para reducir las resistencias. Sexta, evaluación y adaptación.

FIGURA 5.2

El ciclo de cambio institucional



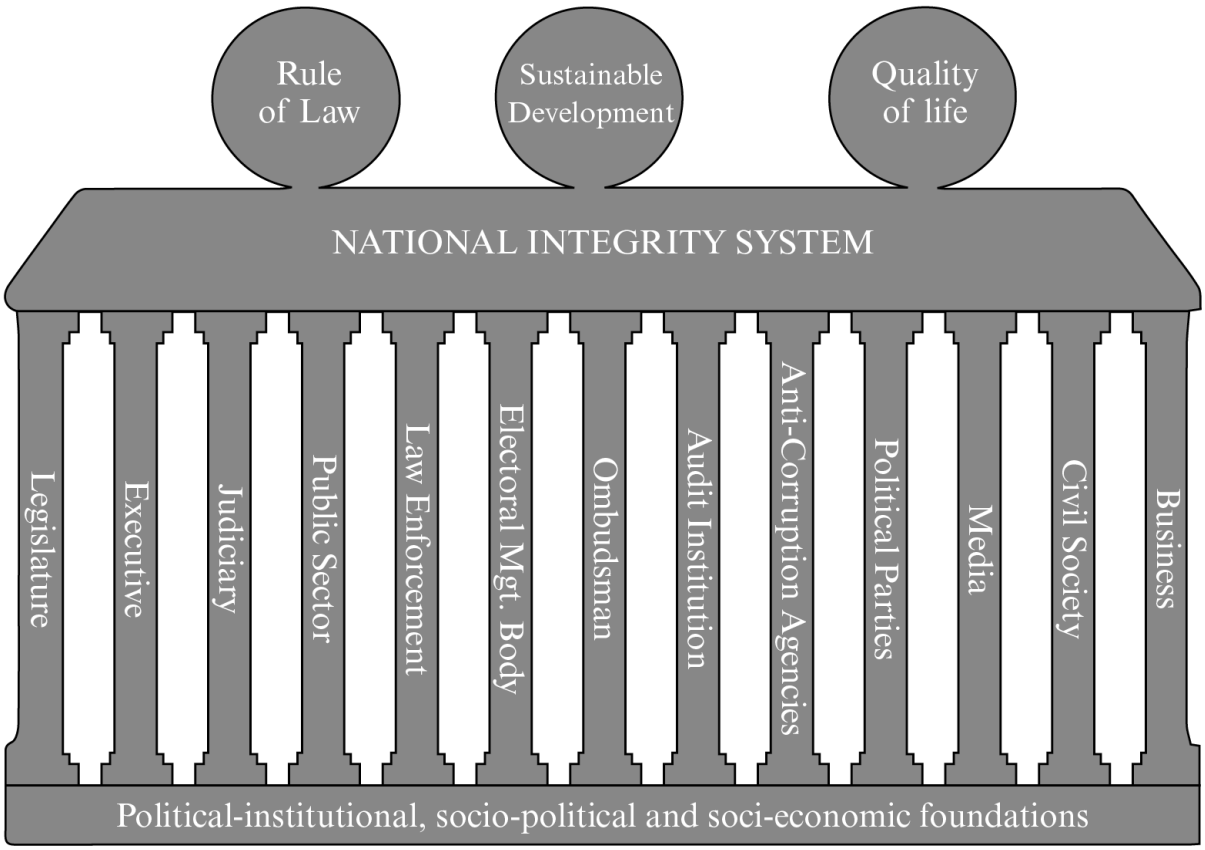
2.3. LOS MARCOS DE INTEGRIDAD NACIONALES

Centrándonos en los aspectos transversales de calidad gubernamental y prevención de la corrupción, desde una perspectiva operativa y más allá de la medición, hoy sabemos, además, que la formulación de políticas de promoción del buen gobierno y de combate contra la corrupción exige tener un diseño interinstitucional y holístico. Un marco nacional de integridad incluye

en el diseño, además de al ejecutivo, a los poderes legislativo y judicial, e incorpora un programa de desarrollo de la cultura cívica del país correspondiente. Buen gobierno en sentido amplio implica buen Estado y buena sociedad (Villoria, 2011; Rosanvallon, 2015). Cambiar la cultura cívica es importante, generar las adecuadas preferencias entre la ciudadanía, promover la confianza, construir capital social son actuaciones esenciales, como luego veremos al hablar de cultura de la legalidad. También es importante considerar al sector privado, promoviendo el desarrollo de políticas de responsabilidad social corporativa, estableciendo la responsabilidad criminal de las empresas, sancionando duramente al corruptor y no solamente al corrupto. Desde luego que los partidos y movimientos políticos son también parte esencial en la formulación de una política de integridad global (de la que la integridad de la Administración es solo una parte). Y cómo no, los medios de comunicación deben mantener una política de combate contra la corrupción objetiva y basada en información veraz.

FIGURA 5.3

El marco nacional de integridad



FUENTE: Pope, 2000.

Los pilares de un buen sistema nacional de integridad (ver Figura 5.3) son, siguiendo a Pope (2000): la voluntad política en el ejecutivo de prevenir y combatir la corrupción; un sector público competente, objetivo e imparcial, con adecuados sistemas de contratación y distribución de subvenciones; la existencia de un Parlamento activo en la promoción de buena gobernanza y en el combate contra la corrupción; un eficaz sistema de auditoría y control contable y financiero; partidos políticos comprometidos con la lucha anticorrupción y que se financian limpiamente; un poder judicial independiente e imparcial, además de competente en la lucha anticorrupción; una defensoría del pueblo y/o varios sistemas de defensa del ciudadano frente a abusos y mal funcionamiento del servicio público; un organismo central en la detección e investigación de la corrupción, así como en la promoción de medidas de prevención de la misma; unos medios de comunicación

que se toman en serio la corrupción y la combaten con la investigación y la denuncia; una sociedad civil bien informada e implicada en la lucha contra los abusos de los poderes públicos y privados; y un sector empresarial honesto y responsable. Cada uno de los pilares puede ser evaluado teniendo en cuenta tres dimensiones: (1) la *capacidad* general de funcionamiento de la institución, (2) su propia *gobernabilidad* interna en términos de *integridad*, *transparencia* y *rendición de cuentas*, (3) su *papel* en la contribución a la integridad general del sistema de gobernabilidad nacional.

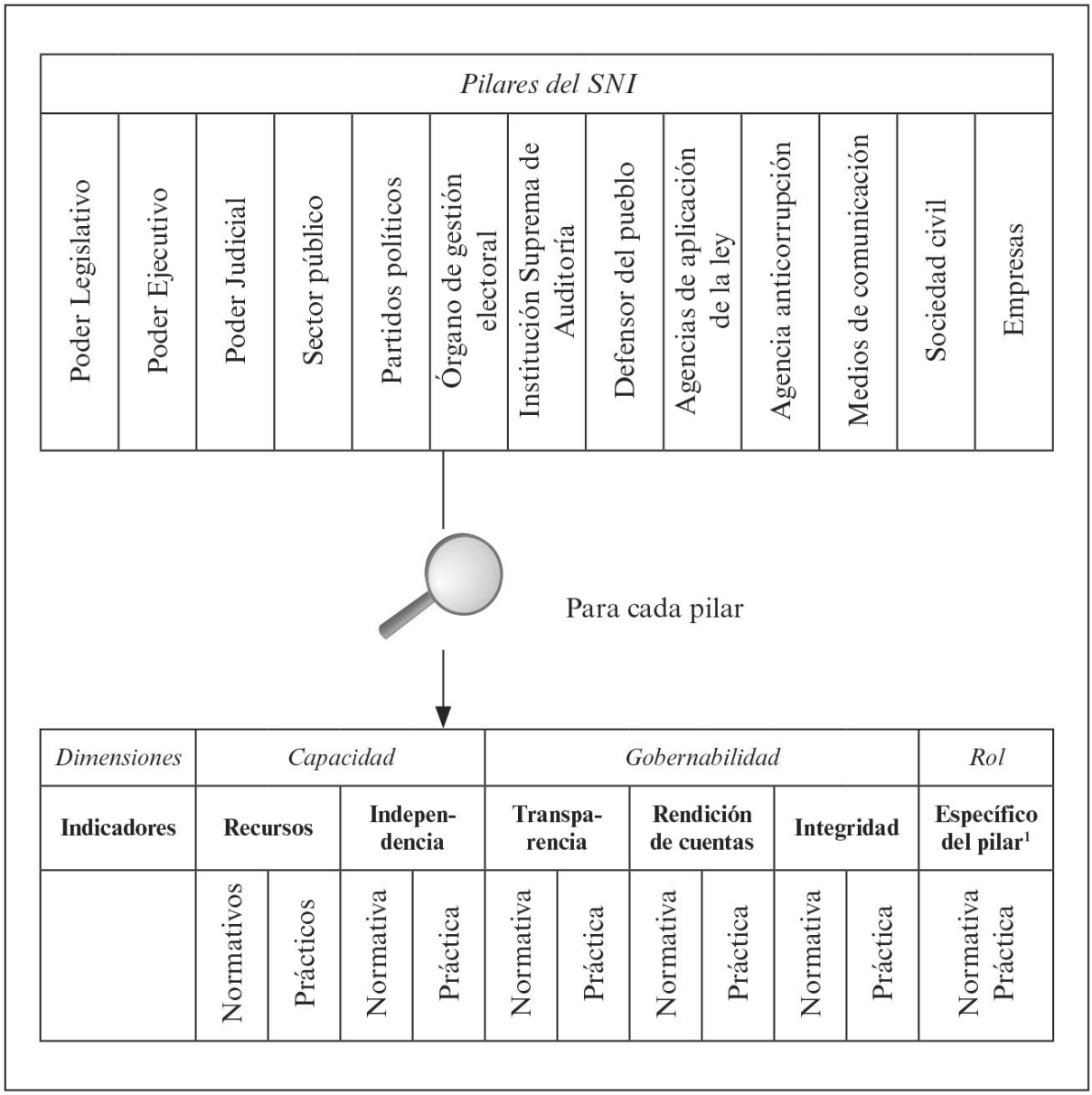
También se tienen en cuenta un conjunto de indicadores específicos en cada una de estas dimensiones (ver Figura 5.4), a saber: *recursos* e *independencia* en lo que respecta a la capacidad; *transparencia*, *rendición de cuentas* e *integridad* en lo que respecta a gobernabilidad; y ciertos indicadores específicos del pilar en cuestión en lo que se refiere al rol (por ejemplo, en relación al poder legislativo, datos sobre la calidad de su control al Gobierno y su papel en la promoción de legislación pro-integridad pública). La mayoría de los indicadores se dividen en dos aspectos: *a*) la situación en cuanto al marco formal que rige a estas instituciones («normativa»), y *b*) la situación en cuanto a la práctica y el comportamiento real de la institución («práctica»). Esto permite analizar las posibles brechas entre el marco formal y la práctica real.

La adaptación de los marcos de integridad al ámbito local empieza también a tener un amplio eco. Así, Leo Huberts, Frank Anechiaricho, Frédérique Six y Judith van der Veer (2008) proponen un marco de análisis comparativo que contiene nueve pasos y que en cada uno de ellos diferencia entre las tareas de descripción y evaluación. Los nueve pasos del modelo de análisis son los siguientes: (1) los actores que forman parte del sistema local de integridad (SLI); (2) el contexto regulador en que opera el sistema; (3) el alcance del sistema o las áreas de riesgo (¿cuál es el grupo de actores cuya integridad trata de controlarse con el sistema?); (4) la interpretación o definición de integridad que se maneja; (5) la posición y el papel de la agencia local de integridad clave; (6) la presencia de políticas de integridad basadas en el fomento de

valores (*value driven approach*) y/o en la búsqueda de conformidad (cumplimiento) con las normas; (7) presencia y equilibrio entre mecanismos externos e internos de control; (8) el grado de apoyo político y público hacia el sistema; y (9) la eficacia y eficiencia del sistema. Con los primeros cuatro pasos se trata de hacer el inventario de lo que está presente en el sistema en el momento del análisis. Los siguientes tres pasos (5 a 7) examinan el funcionamiento del sistema en términos de roles, mandatos, políticas, prácticas, etc. de los diversos actores del SLI. Finalmente, los dos últimos pasos analizan el rendimiento del sistema desde el punto de vista de su eficacia, eficiencia y legitimidad.

FIGURA 5.4

Marco de indicadores del Sistema Nacional de Integridad



[1] En la dimensión vinculada con el «papel», los indicadores varían según el pilar, ya que los diferentes pilares desempeñan roles distintos en el Sistema Nacional de Integridad.

FUENTE: *El Marco Institucional de Integridad en España: Situación Actual y Recomendaciones*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

3. UNA EVALUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS DE CARA A LA PREVENCIÓN Y

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

3.1. INTRODUCCIÓN

Cuando España comienza su difícil y amenazada transición democrática, las personas con responsabilidad para diseñar el modelo institucional que habría de regir nuestro sistema político decidieron, probablemente de forma acertada para aquel momento, que las normas deberían incentivar la gobernabilidad y desincentivar la inestabilidad. La experiencia de nuestras dos previas repúblicas había sido descorazonadora, precisamente por su inestabilidad y los conflictos que no pudieron resolver. La experiencia decimonónica de la Restauración aportaba alguna clave, aunque también abría grandes sombras de duda por la consolidación del caciquismo y su déficit democrático. En todo caso, la experiencia británica unida a ciertos rasgos del modelo alemán podía completar unos buenos marcos de referencia para esta nueva etapa de la historia española. El resultado ha sido bueno, en términos de prosperidad, convivencia y justicia. Pero ha llegado, muy posiblemente, a su punto de agotamiento. Las instituciones generadas dificultan el control y la *accountability* de forma excesiva, son poco incentivadoras de la representatividad y favorecen la opacidad y, con ello, el abuso de poder y la corrupción. Ha llegado el momento de dar un salto histórico y, basados en el aprendizaje sensato y razonable, mejorar las bases institucionales de nuestra democracia.

Resumiendo la situación, la clave para la estabilidad y previsibilidad de un sistema político se entendió que pasaba por asegurar un bipartidismo. Para ello, una normativa electoral que tomara la provincia como circunscripción electoral, unida a la Ley D'Hont y un número de diputados no muy elevado, generaba incentivos para ello. Por otra parte, el control interno de los partidos y la gobernación interna de los mismos se aseguraba con un sistema de listas cerradas y bloqueadas. Con estos dos elementos ya se configuraban unas bases partidistas que permitirían disfrutar, si sus dirigentes actuaban sensatamente, de la estabilidad necesaria

para consolidar una democracia sólida y previsible. A partir de la victoria electoral, máxime si era por mayoría absoluta, el líder del partido ganador podría controlar el legislativo y el ejecutivo, pero, además, con los diseños correspondientes, podría controlar los órganos constitucionales y, algunos nombramientos clave del poder judicial. Todo ello aseguraba la gobernabilidad, es decir, la capacidad de seleccionar problemas sociales, buscar soluciones para ellos e implantarlas. Pero no incentivaba ni la representatividad democrática, ni la gobernanza en sentido moderno, hecha de implicación cívica y de sistemas de controles mucho más sofisticados.

3.2. Prevención de la corrupción y marco institucional en España

Como acabamos de decir, en el marco institucional de la democracia española, en su conjunto, ha primado la búsqueda de gobernabilidad sobre la garantía de representatividad y gobernanza; ello no asegura que los gobiernos sean eficaces en la práctica, pero sí les aporta bases institucionales extra para que puedan serlo. Este hecho ha influido para que el sistema electoral sea, en realidad, mayoritario y el modelo de partidos que surge derivado de sus reglas haya tendido a un imperfecto bipartidismo, en el que los pequeños partidos regionalistas/nacionalistas, sobre todo los propios de las regiones con mayor arraigo del nacionalismo, cumplen la labor de terceras partes con capacidad para influir fuertemente cuando uno de los dos grandes partidos gana pero no consigue la mayoría absoluta. Aunque tras los resultados de las elecciones de 2019 esto pueda parecer ya superado, la preminencia de los dos grandes partidos es perfectamente visible a nivel local y autonómico aún. A esto se añade un sistema de listas cerradas y bloqueadas para las elecciones que pone en manos de la maquinaria de los partidos la decisión clave de quién entra y quién no en los órganos representativos nacionales, regionales y locales. Quien controla el partido controla los órganos representativos, dado

que los diputados, por ejemplo, si quieren conservar su escaño deben actuar con disciplina partidista. Además, el líder del partido es, normalmente, el cabeza de lista para las elecciones generales y, si gana, decide con gran libertad quién entra en el Gobierno como ministro, quién sale del mismo y hasta puede controlar los nombramientos de miles de puestos en la Administración, dado el sistema de libre designación y cese para puestos superiores de la maquinaria administrativa. Finalmente, en coherencia con lo anterior, el marketing electoral ha ido convirtiendo la selección del Presidente del Gobierno en una pugna entre las dos personas que controlan los dos partidos mayoritarios, con lo que el electo puede sentirse como presidente directamente votado, aunque tenga que pasar por el trámite de la moción de investidura. El sistema, así pues, ha quedado caracterizado hasta muy recientemente por: presidencialismo, ejecutivos de un solo partido, bipartidismo imperfecto, «*spoils system*» matizado[3] en el nivel superior de la Administración, primacía del ejecutivo sobre el legislativo, capacidad por parte de los líderes de los dos partidos mayoritarios de decidir los nombramientos de los miembros superiores del Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, *Ombudsman*, Banco Central, Organismos reguladores, Fiscalía General del Estado y de influir en el nombramiento de la cúpula judicial; todo ello, en su conjunto, ha permitido que el país tenga gobernabilidad, pero que exprese una cierta debilidad en el sistema de representatividad y de «*check and balances*». Es cierto que, al ser España un país fuertemente descentralizado, también existe un cierto contrapeso regional. No obstante, en las regiones controladas por los dos grandes partidos (la inmensa mayoría excepto dos o tres por legislatura), la disciplina de partido también opera cuando es preciso. Es cierto que se empiezan a ver algunos cambios, esencialmente a partir de la Gran Crisis de 2008 y, más aún, que la Pandemia de 2020 y su subsiguiente crisis económica puede generar cambios sistémicos difícilmente previsibles, pero hasta 2019 la descripción realizada creemos que es plenamente válida.

Este hecho de la fuerte apuesta por la gobernabilidad no podía dejar de tener efectos sobre la sociedad civil, las empresas y, sobre todo, los medios de comunicación. Con relación a estos últimos, aunque en España existe, por ejemplo, una gran variedad de medios audiovisuales, la pluralidad no está plenamente garantizada, pues no están representadas en el sector todas las ideologías del espectro político. Existe variedad de contenidos, pero esencialmente en dos ejes ideológicos muy concretos, que hasta hace poco han coincidido con los dos grandes partidos. Además, precisamente por la omnipresencia del bipartidismo, lo normal, también, es encontrarse con un «*advocacy journalism*», es decir, periodistas que se sitúan constantemente a un lado u otro de la línea que marcan estas dos grandes formaciones políticas. Estos partidos, a través de los gobiernos que controlan, son, además, los que otorgan las licencias o concesiones de servicios audiovisuales, y la concesión no es, en esta lógica existente, apolítica. Respecto a la sociedad civil, existe una gran dependencia de las organizaciones no lucrativas (ONL) de los fondos públicos y como la mayoría de las organizaciones obtiene o pretende obtener recursos de todas las administraciones, ello reduce su autonomía para controlar y criticar a las autoridades públicas. En suma, la democracia española ha estado excesivamente controlada por los dos grandes partidos, lo cual reduce y desincentiva el involucramiento de los ciudadanos en el espacio público. Finalmente, en cuanto a las grandes empresas, no hay que olvidar que la regulación del sector depende de los gobiernos y que, además, una parte muy importante de su negocio procede del sector público. Todo ello hace que también traten de tener relaciones cordiales con los grandes partidos. Sobre todo, los bancos son organizaciones que influyen enormemente en las finanzas de los partidos (máxime en los dos grandes), siendo esta conexión una fuente importante de preocupación en relación con la captura de políticas. Para muestra: los bancos y Cajas no van a devolver 42.000 millones de euros de los más de 60.000 que se les inyectó para apoyar su reestructuración y superación de la crisis[4].

Las consecuencias de todo este modelo para un sistema nacional de prevención de la corrupción (NIS) no han sido positivas. La independencia de las instituciones se halla siempre en peligro, pues la presión de los grandes partidos, sobre todo del que tiene el gobierno, sobre el legislativo, el judicial (en menor medida) y sobre todos los órganos constitucionales y regulatorios es muy fuerte cuando se tocan sus intereses más preciados. Las posibilidades de transparencia, por su parte, quedan deterioradas, pues dificulta la acción de gobierno, entendido este como poder y no como servicio. La rendición de cuentas entorpece los comportamientos estratégicos gubernamentales y su mejora es contraria a los intereses del partido en el gobierno que, nuevamente, ve en ello más un riesgo que una oportunidad. Finalmente, la integridad queda en el apartado de las declaraciones simbólicas y la real implantación de las normas choca con los intereses inmediatos del poder y sus redes. Ninguno de los dos grandes partidos, así pues, ha tenido, hasta ahora, interés en mejorar profundamente el estado de cosas, pues, aun cuando al ser oposición les interese cambiarlas, tan pronto llegan al poder olvidan sus promesas y el ahora partido de oposición tiene poca legitimidad para reclamar lo que él no ha hecho. El resultado global es un modelo que, aunque en términos legales pueda parecer adecuado, dadas las exigencias constitucionales, de la Unión Europea y del isomorfismo institucional (copiar las tendencias de los países líderes institucionalmente), en la práctica tiene una enorme cantidad de lagunas de implementación, sobre todo cuando las mayorías absolutas garantizan un control casi absoluto de los mecanismos institucionales.

Todo ello se desarrolla en un marco de cultura cívica caracterizado por la desconfianza institucional y la baja implicación cívica, las cuales se refuerzan precisamente ante la incapacidad de la sociedad civil de crecer en un entorno tan dependiente de los intereses de los dos grandes partidos y de las redes mediáticas, empresariales e institucionales que se tejen a su alrededor. Una sociedad civil que desconfía tiene muchas más dificultades para agregarse y demandar cambios, con lo que la esperanza de un fuerte apoyo efectivo de la sociedad civil al cambio institucional no

es previsible, aun cuando en las encuestas lo vea favorablemente. La consecuencia de todo lo dicho es que los cambios que España necesita, desde la perspectiva del Sistema Nacional de Integridad, chocan, además de con los intereses de los dos grandes partidos, con una creencia de fondo, apoyada institucionalmente, de que la gobernabilidad se pone en peligro con estos cambios y que el sistema necesita ante todo estabilidad, eficacia y orden. Algo que tiene su origen en el modelo de transición española a la democracia (pactada con el antiguo régimen) y en las fallidas experiencias históricas de democracia excesivamente «politizada» (I y II Repúblicas, sobre todo). La clave, así pues, está en cambiar el sistema de preferencias de los dos grandes partidos y en hacer ver que, precisamente la integridad y la *accountability* son la mayor garantía de orden, eficacia, estabilidad y justicia. Algo nada fácil.

3.3. Breve análisis por pilares institucionales

En cuanto a los puntos fuertes y débiles de los distintos pilares procederemos a agrupar los resultados del análisis (que se centra en el nivel nacional) y a resaltar lo más destacable:

Poder Legislativo:

La rendición de cuentas es el principal problema del legislativo español, dado el sistema de listas cerradas y bloqueadas que favorece la lealtad al partido antes que al distrito electoral. Por otra parte, la capacidad de controlar al ejecutivo, sobre todo cuando existe mayoría absoluta, sería otro punto débil, pues los parlamentarios disponen de muy pocos recursos e instrumentos para compensar el poder gubernamental. También es cierto que el mecanismo de control interno existente, a través de la disciplina de los grupos parlamentarios, dificulta la corrupción. No obstante, existen déficits importantes en la transparencia, por ejemplo, en el seguimiento de la huella legislativa, en la publicidad de las agendas de reuniones o en el uso de fondos para viajes, aunque esto último ha mejorado recientemente; también es una debilidad el control de

los conflictos de interés y de las incompatibilidades. El 28 de febrero de 2019 se aprobó el Código de Conducta de los Diputados, que entró en vigor en abril del mismo año, el cual establece en su Artículo 2 que los diputados deberán actuar:

- Con pleno acatamiento y respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, especialmente al Reglamento del Congreso de los Diputados y a las resoluciones que lo desarrollan.
- Con integridad, honradez, responsabilidad y de forma desinteresada para la consecución del interés general.
- Con respeto hacia los demás miembros de la Cámara y a la ciudadanía en general, y con plena transparencia en su actividad pública.

Después regula los conflictos de interés, la aceptación de regalos, las declaraciones y registros de interés, los datos biográficos y la agenda pública, así como establece un régimen de sanciones y crea la Oficina de Conflictos de Intereses. La implementación del Código está siendo lenta. Cuando se escriben estas páginas el Senado aún no había creado su propio Código. Tampoco se ha regulado aún la relación de los parlamentarios con los representantes de los grupos de interés ni el registro de lobistas.

Poder Ejecutivo:

El Poder Ejecutivo ha tenido un problema importante de transparencia, esencialmente por la inexistencia de una Ley hasta el año 2014, cuando por fin entró en vigor la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y por la cultura de opacidad tradicionalmente existente. En todo caso, es importante señalar que la Ley no afecta al Gobierno como órgano político (por ejemplo, el secreto sigue siendo un requisito de la acción del Consejo de Ministros), lo cual refuerza su imagen de opacidad y las posibilidades de que existan influencias indebidas sobre sus decisiones. Su principal punto fuerte, coherente

con la sobreprotección institucional de la gobernabilidad es la independencia y la capacidad de dirección política. El Presidente del Gobierno, sobre todo cuando tiene mayoría absoluta, gobierna con un control bastante efectivo del sistema interno. Otra cosa es el control de la realidad externa, que, como se vio con la crisis económica del 2008 o con la pandemia de 2020, hace al Gobierno depender enormemente de los mercados y los compromisos comunitarios e internacionales. En todo caso, es importante destacar que, a pesar de tener un código de conducta y unas normas de incompatibilidades y conflictos de interés rigurosos, no existe órgano público con real independencia para controlar la integridad de sus miembros. Todos los rasgos negativos del sistema de control de la integridad se acentúan en el nivel autonómico y local. Finalmente, su sistema de rendición de cuentas es defectuoso pues los órganos de control horizontal se encuentran bastante dominados por el gobierno y los otros poderes del Estado, sobre todo el legislativo, no dejan de estar en desigualdad de condiciones frente a su capacidad económica y de información. Un aspecto preocupante de su déficit en la transparencia y rendición de cuentas ha sido el procedimiento de elaboración de proyectos de ley, donde existe gran opacidad en las agendas de reuniones (en este momento aún no están regulados los grupos de interés en la AGE), la selección de expertos (excepto, formalmente, en el ámbito sanitario) y las garantías de equilibrio entre actores afectados.

Poder Judicial:

Formalmente, el Poder Judicial tendría como punto fuerte la independencia, reconocida de forma expresa constitucionalmente y garantizada legalmente; en la práctica, es también posible ejercer su labor con plena independencia por parte de los jueces, aun cuando su órgano de gobierno está fuertemente politizado y los miembros de los Tribunales superiores se nombran con una cierta influencia política. Por ello, existe un incentivo, para los jueces que quieran llegar a los puestos superiores del sistema, de subordinar su plena independencia a ciertos compromisos políticos y sindicales. Los

puntos débiles más importantes son, sobre todo, la falta de recursos y la sobrecarga de trabajo, así como la débil rendición de cuentas existente en la práctica, no tanto en la norma, donde existen regulaciones mejorables, pero suficientes. Los jueces actúan normalmente con ética, responsabilidad y rigor, pero la esporádica irresponsabilidad, corrupción e ineficiencia no han sido hasta hace poco suficientemente sancionadas; por fortuna en este campo, la situación está cambiando aun cuando no se ha modificado aún la normativa para facilitar estos controles. El 20 de diciembre de 2016 se aprobó el Documento de Principios de Ética Judicial. Para su redacción se han tomado en consideración los Principios de Bangalore, aprobados en 2001 en el marco de Naciones Unidas, el Dictamen del Consejo Consultivo de los Jueces Europeos del Consejo de Europa sobre la ética y la responsabilidad de los jueces, el Código Modelo Iberoamericano de ética judicial, adoptado por la Cumbre Judicial Iberoamericana, al que se adhirió el CGPJ el pasado mes de febrero, y la Declaración de Londres sobre la deontología de los jueces, promovida por la Red Europea de Consejos de Justicia. El documento abarca principios generales como la independencia, que delimita un espacio para la decisión judicial exento de influencias indebidas; la imparcialidad, que resalta el papel del juez o jueza como tercero ajeno a los intereses en juego; y la integridad, que exige a quienes ejercen la jurisdicción coherencia con los anteriores principios y con el de respeto a la dignidad humana, incluso en su vida social, en todas aquellas circunstancias en que pueda estar en cuestión la confianza pública en la justicia[5]. Faltaría por establecer algún sistema de control serio de su cumplimiento y de asesoramiento en caso de dudas razonables. Por otra parte, las mejoras en su transparencia están siendo muy loables, al menos en los aspectos controlados por el Consejo General del Poder Judicial. Aún no existe una regulación suficiente de sus excedencias para trabajar en el sector privado, ni un sistema que evite su entrada y salida en la actividad política con garantías de retorno a la actividad judicial, aspecto que debería, a nuestro juicio, estar prohibido. De acuerdo con GRECO, en su

informe de la Cuarta Ronda, nuestro sistema judicial necesita reforzar la independencia del Consejo General del Poder Judicial y asegurar de forma más contundente que los nombramientos de la cúpula judicial no están influidos por intereses partidistas y sindicales (§§ 80 y 89)[6].

Administración y Sector Público:

En cuanto al sector público, la imparcialidad es formalmente el punto fuerte, siguiendo la línea ya antes avanzada de la protección institucional de la gobernabilidad. España tiene un modelo de burocracia weberiana en la Administración central desde principios del siglo XX, ello favorecería una aplicación imparcial de las normas y una implementación no excesivamente sometida al clientelismo y el patronazgo (problemas que sí existen en la Administración local). No obstante, el sistema de libre designación para los puestos superiores del sistema y la ausencia de una función directiva profesional hacen que, en la práctica, se tenga aún una Administración excesivamente influenciada por los cambios de partido en el gobierno. También, se puede decir que la normativa de contratos actual —Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público— es, en términos generales, adecuada aunque en su aplicación práctica se han generado problemas burocráticos especialmente en relación con los contratos menores. Tan es así que el Gobierno, por Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes en materia de contratación, ha modificado la norma y flexibilizado el sistema; ahora, se pueden contratar servicios y suministros hasta 15.000 euros libremente de forma sucesiva, aunque no se pueda fragmentar. En general, la Ley supone un avance, así (Gimeno, 2018, 2019). 1. Se establece la uniformidad de régimen jurídico, siendo indiferente el carácter o no de Administración pública del poder adjudicador para la aplicación de las reglas de contratación pública en los contratos de importe no armonizado. Desaparece, pues, la posibilidad de regulación mediante Instrucciones internas propias en los procedimientos de importe no armonizado. La incorporación de fundaciones, Mutuas

colaboradoras de la Seguridad Social, los Puertos del Estado o entes como TRACSA a la consideración de poder adjudicador no Administración pública es también un avance muy importante. La ley no considera poder adjudicador a partidos políticos y sindicatos y organizaciones empresariales, pero les obliga a respetar los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación cuando se cumplan los requisitos para ser poder adjudicador, y respecto de los contratos sujetos a regulación armonizada. Para hacer efectivos estos principios, la Ley obliga a estas entidades a aprobar unas instrucciones internas en materia de contratación. 2. Con la nueva LCSP se introduce más transparencia en los procedimientos, con exigencia de justificación y motivación de la necesidad y del procedimiento elegido. Se exige, además, una detallada información que se debe publicar en los perfiles de contratante. Perfiles de contratante que, como indica el artículo 347 LCSP deberán alojarse de manera obligatoria en la Plataforma de Contratación del Sector Público, gestionándose y difundiéndose exclusivamente a través de la misma. La no publicación en la Plataforma comportará la existencia de un vicio de nulidad de pleno derecho [supuesto regulado de forma expresa en el art. 39.2.*c*) LCSP]. 3. Se mejora también la transparencia en el contrato menor. En este procedimiento «simplificado» se rebajan cuantías y se imponen ciertas reglas con el fin de evitar su indebida utilización para evitar que sirva de cobertura en la práctica de fragmentación del objeto para eludir los controles. Asimismo, se obliga a reportar la información de los contratos menores asociado a cada contratista, con el fin de «descubrir» actuaciones irregulares. 4. Se regula el procedimiento negociado con más detalle (arts. 164 a 169). Así, se advierte que existe obligación de negociar, delimitando la ponderación de los distintos aspectos a negociar (y la ausencia de negociación se considera causa de nulidad). También es importante destacar que desaparece el supuesto de procedimiento negociado sin publicidad por la cuantía. 5. El recurso especial en materia de contratación es regulado en los artículos 44 y siguientes de la Ley. Conoce de su resolución un órgano independiente y especializado (Tribunales Administrativos de Contratación). Su interposición es

potestativa. El recurrente puede optar entre interponer este recurso o acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa. Hay una extensión del recurso especial a cuantías inferiores a las del importe armonizado. Rebajar umbrales es, como indica Gimeno, un hito en la filosofía práctica de la contratación pública, y debería ser el inicio de un proceso para, tras dotar con medios y recursos a los órganos de recursos contractuales, extender al recurso especial a cualquier contrato al margen del importe. 6. Es de destacar también la eliminación de la posibilidad de «libre» modificación en los contratos no armonizados para los poderes adjudicadores no Administración pública, que obliga con indiferencia del importe. 7. Se crea un organismo independiente de supervisión y control. La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación está adscrita orgánicamente al Ministerio de Hacienda, pero formada por personal independiente (plazo de 6 años inamovibles), que asume las funciones de Gobernanza de las Directivas de contratación pública. Podrá dictar instrucciones, pero no se le reconocen competencias de «anulación» o sanción. Los poderes adjudicadores tendrán la obligación de transmitir el texto de los contratos celebrados referidos de forma que este organismo podrá examinarlos y valorar si existen prácticas incorrectas —además de permitir a los interesados acceder a los documentos salvo que resulte dañado el interés públicos o privados legítimos—. Esta Autoridad independiente se complementa con una Comisión Mixta con el Tribunal Cuentas, de seguimiento de la contratación pública. En la práctica, este organismo ha sido integrado en el Ministerio de Hacienda, con un nivel jerárquico bastante bajo y sin verdadera independencia de actuación. 8. Finalmente, aunque obviamente quedaría mucho por comentar (ver Gimeno, 2019), en su artículo 64 establece que: «Los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores».

En todo caso, la ineficiencia, ineficacia, despilfarro y corruptelas no han estado suficientemente controladas ni sancionadas durante demasiado tiempo en nuestras Administraciones. De acuerdo con el estudio de Romero *et al.*, el despilfarro en infraestructuras en España ha sido, «en el período 1985-1995, de 15.217 millones de euros o cerca de un 5 % del PIB. En el período del llamado boom económico o la década dorada (1996-2007), la magnitud del despilfarro alcanza un 20 % del PIB con 147.732 millones de euros despilfarrados, siendo imposible determinar con exactitud, el monto preciso de esta cantidad que es atribuible directamente a la corrupción. Finalmente, en el período que va desde el inicio de la crisis económica hasta ahora, se puede cifrar la ineficiencia y el despilfarro en un 3 % del PIB, o unos 31.556 millones de euros» (2018, 11). Todo ello mientras el desempleo de larga duración, los empleos precarios, los salarios miserables y los recortes en servicios básicos se disparaban. No obstante, la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera parece que dio sus frutos y el control de los gastos es ahora mucho más riguroso; máxime con la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, un órgano que ha dado muestras, hasta ahora, de actuar de forma rigurosa, independiente e imparcial. También, si se aplicara seriamente la Ley de Transparencia, se podría comprobar el plan de objetivos de los ministerios y organismos públicos, su ejecución y costes y la evaluación de su implementación. Desde el análisis de la integridad, ha sido muy destacable la baja preocupación por la educación de los funcionarios frente al problema de la corrupción y el muy bajo uso de la sanción disciplinaria incluso en casos de hechos muy graves.

También es sorprendente la debilidad de controles frente a las «*revolving doors*» de los altos funcionarios del Estado y la facilidad con la que se entra y sale en la actividad política sin pérdida de la condición de funcionario. La Ley reguladora del ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado incluye en una sola norma las disposiciones relativas al nombramiento de los altos cargos, introduciendo nuevos mecanismos que garanticen la idoneidad del candidato, que permitan un análisis previo de la

posible existencia de conflictos de intereses y que aseguren el control del órgano que tiene asignadas las competencias en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses. Por otro lado, la ley también aclara el régimen retributivo de protección social, de uso de recursos humanos y materiales, así como de incompatibilidades. Por último, la ley refuerza el control del cumplimiento de sus disposiciones, dotando al órgano competente para ello, la Oficina de Conflictos de Intereses, de nuevas competencias y medios para desarrollar sus funciones. En cualquier caso, no la aporta el nivel de independencia necesario para realizar adecuadamente su trabajo.

Las Agencias de imposición del Derecho (Policía y Fiscalía):

Las agencias de aplicación coactiva del derecho destacan por su profesionalidad, aunque algunos episodios recientes (caso Villarejo) puedan generar una falsa impresión de corrupción amplia que no es cierta; también es aceptable el nivel de rendición de cuentas, sobre todo en lo relacionado con las sanciones a comportamientos corruptos y desviados éticamente, entre las fuerzas y cuerpos de seguridad, donde las unidades de asuntos internos funcionan con eficacia. No está tan claro ese funcionamiento eficaz de control en la Fiscalía, donde la práctica inexistencia de expedientes disciplinarios y sanciones genera dudas sobre el corporativismo con el que se tratan los casos de conductas desviadas. La debilidad fundamental para todos estos actores está en los pocos recursos con los que cuentan para desarrollar su labor y en la presión social y mediática con la que trabajan. Un código ético para la función fiscal y una mejora de la regulación de los conflictos de intereses y los controles postempleo tal vez sería necesaria. Es incomprensible que en la Ley de Transparencia no se incluya al Ministerio Fiscal, formalmente no está afectado por la misma, aunque en la práctica asuma sus obligaciones. Un debate abierto es el de la politización de las cúpulas de la Fiscalía y de la Policía. Los cambios a los que está sujeta toda la cúpula de la Policía cada vez que cambia el partido en el Gobierno e, incluso, el ministro correspondiente, demuestran que las garantías de imparcialidad fallan y que existe un interés en

controlar partidistamente este instrumento esencial del Estado de derecho. Por fortuna, su sumisión a los jueces en las investigaciones reduce los efectos indeseables de estos intentos. En cuanto a la Fiscalía, el nombramiento y cese del Fiscal General por el Gobierno y la garantía de los medios suficientes para poder realizar su trabajo son solicitadas por el GRECO de forma repetida (§ 131)[7].

El Órgano de Gestión Electoral:

El órgano de gestión electoral es un pilar que resultó el mejor valorado de todo el sistema de integridad español por Transparencia Internacional (Villoria, 2012) en independencia e imparcialidad. Es curioso que, de los órganos de control, es el único en el que la mayor parte de sus miembros son seleccionados por sorteo (entre jueces y entre la ciudadanía), aunque los partidos también intervienen (en este caso, controlándose mutuamente). Ello deja fuera a los dos grandes partidos del control del órgano, con las ventajas que para la integridad se derivan de este hecho. Tal vez sería deseable que se introdujera un Código ético y se mejoraran las normas de conflictos de interés del órgano. La transparencia del órgano es francamente mejorable. Recientemente, este órgano ha sido objeto de polémica por sus decisiones en relación con la inhabilitación como diputados de Oriol Junqueras y de Quim Torra, abriéndose el debate de su politización. Ciertamente, con la forma de selección de sus miembros se hace difícil justificar la influencia partidista en sus resoluciones.

El Defensor del Pueblo:

El Defensor del Pueblo es una institución que tiene garantizada suficiente independencia y la ejerce razonablemente. Es cierto que tiene que mejorar su sistema de rendición de cuentas en la práctica, pues su nivel de gestión interna ha sido tradicionalmente poco transparente en cuanto a la eficiencia y eficacia de sus actividades; también requeriría de un código ético y normativa interna de

integridad, aun cuando en la práctica nunca ha tenido problemas de corrupción interna. En todo caso, está mejorando significativamente su nivel de transparencia, como se puede ver a través de su Portal. Por desgracia, es una institución que no ha sido suficientemente usada en la promoción de la integridad en el sector público, aun cuando realice, en general, una labor bastante aceptable de impulso de la legalidad del sistema.

El Tribunal de Cuentas:

El Tribunal de Cuentas (TdC) no solo es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas del Estado y su gestión económica, sino que también es un órgano de enjuiciamiento de la responsabilidad contable y controla las finanzas de los partidos y los procesos electorales. Por ello, constitucional y legalmente es un órgano con gran independencia, pero en la práctica está influenciado por los dos grandes partidos, que no podían permitir que un órgano de esta importancia quedara fuera de su control. En general, es un órgano que tiene recursos suficientes y personal bien preparado, pero no es un órgano suficientemente eficaz en el control de la eficiencia y eficacia del sector público, dado que se limita a controles muy formales. También debería mejorar su normativa interna de integridad y la rendición de cuentas de su gestión interna, donde fenómenos de al menos aparente nepotismo han dañado su imagen. La transparencia en su Portal ha mejorado notablemente, al igual que el derecho de acceso. Su control de la financiación de los partidos es bastante formal, en gran medida porque la normativa existente, que se ha mejorado gracias a los propios informes del TdC, no le ha permitido ir mucho más allá. Una mejora en este ámbito será esencial para la lucha contra la corrupción y el control de las finanzas de los partidos. La aprobación de la «Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas», ha supuesto un

avance claro en la materia, pues resuelve definitivamente su capacidad sancionadora y facilita mucho su actividad investigadora; en concreto, al abrir fórmulas de colaboración entre el Tribunal y determinados organismos públicos y entidades de crédito para la obtención de la información necesaria para la correcta fiscalización de las cuentas de los partidos políticos y fundaciones y entidades vinculadas. Desde la perspectiva de la eficacia, la nueva norma exige que la función fiscalizadora del Tribunal se extienda a verificar el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de transparencia, sostenibilidad ambiental e igualdad de género.

Los partidos políticos:

Dado su papel esencial en el sistema democrático español, podemos decir que la regeneración democrática se juega esencialmente en este ámbito. Las cúpulas de los partidos políticos, esencialmente los dos grandes partidos, de forma coherente con lo hasta ahora expuesto, han tenido un control casi absoluto de las instituciones del país; de hecho, ellos mismos han podido definir los recursos públicos que se asignan para su financiación, lo cual ha generado inequidades evidentes, así como controlar al controlador de sus cuentas, el Tribunal de Cuentas, que jamás les ha sancionado por incumplir con las normas de financiación. Sus debilidades más notables han estado en su falta de transparencia y rendición de cuentas en la gestión interna, su oligarquización y su falta de compromiso suficiente con la lucha anticorrupción hasta muy recientemente (al menos los dos grandes nacionales y los tres grandes regionales —CiU, PNV, CC—). Ciertamente, la Ley de Transparencia les obliga a muy poco, pero lentamente han ido asumiendo obligaciones que hacen que, hoy en día, sus páginas web nos aporten datos sobre sus cuentas, sobre el último informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas, sobre gastos electorales, sobre sus fundaciones, etc. En términos de rendición de cuentas interna, es interesante ver cómo, tras la transición, la celebración de Congresos se realizaba en plazos muy breves, el PSOE cada dos

años y AP anualmente; a partir de 1983 pasaron ambos a hacerlo cada tres años, y en el PSOE desde 2000/2004 ya se fue a cuatro años. También se pasó de la elección de delegados por agrupaciones locales y con voto personal a la elección por delegaciones regionales o provinciales y voto por delegación. A todo ello se añadió un control férreo por las direcciones de las listas electorales y de los nombramientos de directivos en empresas públicas o en las cajas de ahorro, etc. Por ello, el control interno de las cúpulas casi desapareció y los casos de corrupción interna entre sus élites se tapó de forma solidaria. Hoy en día, por fortuna, la tendencia a la centralización y el control parece estar en horas bajas, por ello, en algunos partidos se ha establecido el instrumento de las primarias internas para elegir a los dirigentes de los partidos e, incluso, las primarias abiertas para los candidatos regionales y nacionales, aunque con resultados no siempre positivos en términos de paz interna. La modificación de la Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos ha introducido algunas mejoras en el sistema, esencialmente: la mejora de la regulación del cauce a través del cual han de realizarse las donaciones; la clarificación del concepto de donación a un partido político, la referencia a la recepción de estas mediante mecanismos de financiación participativa, la previsión de supuestos de devolución de donaciones indebidas y de ingreso en el Tesoro; la prohibición de donaciones a los partidos políticos procedentes de personas jurídicas y de condonaciones de deuda por entidades de crédito; la ampliación de la información económica y contable que, de acuerdo con el principio de transparencia, los partidos políticos y las fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de ellos han de hacer pública; la regulación de la figura del responsable de la gestión económico-financiera y su comparecencia ante la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas; la obligatoriedad para los partidos de aprobar unas instrucciones internas en materia de contratación y establecimiento de los principios en los que habrá de inspirarse aquella actividad; la introducción en materia de financiación, junto a las faltas muy graves, de faltas graves y leves y sus correspondientes plazos de prescripción; la previsión de sanciones

para cada tipo de infracción; o la especificación de las circunstancias que determinan la existencia de «vinculación» de una fundación o de una asociación a un partido. Más aún, de acuerdo con el nuevo Código Penal la financiación ilegal de los partidos se ha convertido en delito. En todo caso, hay que desprivatizar los partidos y regular su funcionamiento interno para asegurar un sistema de democracia y controles internos que reduzca las posibilidades de abuso de poder y manipulación del sistema (Gómez Yáñez y Navarro, 2019).

Los medios de comunicación:

Los medios de comunicación han investigado y expuesto de forma bastante abierta (aunque sesgada) los casos de corrupción existentes en España. En términos generales, tienen bastantes problemas de transparencia, rendición de cuentas e independencia en la práctica. El control del accionariado de los grandes medios escritos y televisivos por parte de bancos y multinacionales incide en la calidad de las noticias. El hecho, además, de que no exista una institución independiente a nivel estatal que regule y permita exigir cuentas por las acciones de los medios de comunicación audiovisual, que cree estándares éticos o mecanismos de integridad y transparencia es clave para explicarse el sesgo informativo. Es, pues, necesario proteger los consejos de redacción de los medios, sobre todo de las televisiones públicas, cuya manipulación partidista ha sido un escándalo, sobre todo bajo determinados gobiernos, por ejemplo, en Madrid o Valencia. Finalmente, es muy importante destacar que la información sobre casos de corrupción puede generar una sensación de impunidad, un cinismo colectivo y una percepción excesiva si se basa en datos sensacionalistas y sesgados. Para que la información genere mejoras en la integridad pública es esencial que se den dos condiciones (Palau y Palomo, 2019): la primera es que la información promueva un debate riguroso, con datos fiables, animando al aprendizaje y participación; la segunda, que en la generación de la información exista

pluralismo, escuchándose también a la sociedad civil, y no solo a los portavoces de partidos afines al medio correspondiente.

La sociedad civil:

La sociedad civil en España es débil, por lo que su capacidad de controlar al gobierno y de influir en las políticas públicas es reducida. No obstante, normativamente tiene independencia y capacidad de obtener recursos, aunque en la práctica depende aún demasiado de los poderes públicos. Ha mejorado mucho en sus niveles de transparencia, rendición de cuentas e integridad, como se puede comprobar analizando las páginas web de las ONGs más importantes. En todo caso, en relación con la lucha por la calidad democrática y en contra de la corrupción, empieza a existir un conjunto asociativo cada vez más activo y organizado, con cierta capacidad para influir en los grupos políticos.

El sector empresarial:

El sector empresarial español desarrolla una alta actividad de influencia en la defensa de sus intereses, aunque existe una gran diferencia por sectores y volumen de negocio, lógicamente. Está mejorando bastante en sus normas de gobernanza interna, sobre todo las grandes empresas, pero queda aún bastante por avanzar, especialmente en aspectos vinculados al control de la corrupción interna y externa y sus mecanismos de *compliance*. Es cierto, además, que la normativa que se está generando para promover la integridad en las empresas es apabullante (ver Tabla 5.1).

TABLA 5.1

Normas (nacionales) que promueven la integridad y combaten la corrupción de las empresas

— Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Sobre todo, son esenciales las modificaciones realizadas por Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, que reconoce por primera vez en nuestro Derecho la responsabilidad

penal de las personas jurídicas; y por la Ley Orgánica 1/2015, que entró en vigor el 1 de julio de dicho año. Últimamente también es reseñable la última reforma del Código por Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero.

Importante añadir a ello la Circular 1/2016 de la Fiscalía General del Estado, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por Ley Orgánica 1/2015.

Según la norma, las empresas podrán ser penalmente condenadas como autoras de un delito en dos supuestos:

i) Cuando alguno de sus administradores o representantes haya cometido un delito por cuenta y en provecho de la persona jurídica, o

ii) Cuando el delito por cuenta y en provecho de la persona jurídica haya sido cometido no por un administrador o representante, sino por uno o varios de sus empleados, siempre y cuando el hecho punible haya sido posible por no haber ejercido la persona jurídica el debido control sobre su personal y actividad.

No obstante ello, las empresas podrán ser eximidas de responsabilidad cuando con anterioridad a la comisión del delito hayan adoptado y ejecutado eficazmente un modelo de organización y gestión que resulte adecuado para prevenir delitos de la naturaleza del que fue cometido o para reducir de forma significativa el riesgo de su comisión.

Los sistemas de debido control que deben establecer las empresas para prevenir el delito (art. 31 bis CP) serían:

1. Establecimiento por el órgano de administración de un modelo de organización y gestión que incluya las medidas de vigilancia y control idóneas para prevenir delitos.
2. Creación de un órgano con poderes autónomos de iniciativa y control para la supervisión del funcionamiento y del cumplimiento del modelo de prevención implantado.
3. Identificación —*due diligence*— de las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deben ser prevenidos.
4. Implantación de protocolos o procedimientos que concreten el proceso de formación de la voluntad de la persona jurídica, de adopción de decisiones y de ejecución de las mismas con relación a aquéllos.
5. Puesta en funcionamiento de modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para impedir la comisión de los delitos que deben ser prevenidos.
6. Obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención —canales de *whistleblowing*—.
7. Establecimiento de un sistema disciplinario que sancione adecuadamente el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo.

8. Verificación periódica del modelo y de su eventual modificación cuando se pongan de manifiesto infracciones relevantes de sus disposiciones, o cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios.
— Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas.
— Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo, así como su Reglamento correspondiente.
— Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
— Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
— Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.
— Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
— Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores.
— Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas.
— Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad.
— Orden JUS/319/2018, de 21 de marzo, por la que se aprueban los nuevos modelos para la presentación en el Registro Mercantil de las cuentas anuales de los sujetos obligados a su publicación: Están sujetas a la obligación de identificar al titular real todas las personas jurídicas domiciliadas en España que depositan cuentas exceptuando las sociedades que coticen en un mercado regulado en virtud del artículo 3.6.*a*).*i*) de la directiva y el artículo 9.4 de la Ley 10/2010, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.
— Directiva de ejecución (UE) 2015/2392 de la Comisión, de 17 de diciembre

de 2015, relativa al Reglamento (UE) n.º 596/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (sobre abuso de mercado) en lo que respecta a la comunicación de posibles infracciones o infracciones reales de dicho Reglamento a las autoridades competentes.
— Real Decreto de 22 de agosto de 1885, por el que se publica el Código de Comercio.
— Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2004.
— Convención de la OCDE para combatir el cohecho a servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales.

FUENTE: Bacigalupo y Martínez (2017) y elaboración propia.

En materia de transparencia, la Ley 19/2013, actualmente en vigor, afecta a las empresas cuando son concesionarias o si reciben subvenciones y contratos del sector público; desde Transparencia Internacional se ha evaluado la transparencia de las principales empresas privadas españolas obligadas por la Ley en dos ediciones. En concreto, de las 132 empresas cotizadas se entiende que las obligadas, de acuerdo con la Ley, son 43. El estudio se centra en la publicidad activa y no analiza las obligaciones asociadas al suministro de información por parte de las empresas a las Administraciones Públicas, en el caso de que estas la soliciten. De acuerdo al informe (Cruz-Rubio, 2018): «Los principales hallazgos son que para 2018 del conjunto de 132 empresas españolas cotizadas seleccionadas (aquellas dentro del llamado mercado continuo), se identificaron como sujetos obligados al 32,6 % del total (porcentaje muy semejante al de años anteriores), y que dichas empresas reiteran su incumplimiento asociado a esta norma, pues aun siendo identificadas como sujetos obligados, no han tomado medidas claras para atender estas obligaciones de publicidad activa». Por otra parte, la actividad de influencia es bastante opaca en España y la regulación de cara a controlar la influencia indebida es deficiente en el nivel central de Gobierno (Villoria *et al.*, 2015), aunque se ha regulado ya en numerosas Comunidades Autónomas. Con algunas excepciones, el

compromiso social en la lucha contra la corrupción por parte de las empresas ha sido bastante bajo.

3.4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Hemos visto cómo, para entender la expansión y pervivencia de la corrupción en España, es muy importante considerar la institucionalidad informal y cómo esta se basa, en parte, en las expectativas de que la corrupción es parte del sistema. En su conjunto, una característica general del marco español es que, con alguna excepción, el marco formal de normas está desarrollado, pero la aplicación de las mismas dista de ser la adecuada. Existe una institucionalidad informal en la que prima la desconfianza, la opacidad y la ineficiencia, lo cual hace muy difícil la implantación de normas que obliguen a lo contrario. Cualquier laguna legal es aprovechada para asegurar que el funcionamiento tradicional del sistema perviva. Cambiar esas percepciones, incentivar mejores preferencias, transformar las expectativas de nuestros servidores públicos y de nuestros partidos será esencial para un cambio de modelo. No obstante, mientras tanto, será necesario intentar, a través de los cambios en la institucionalidad formal generar la percepción de que la lucha contra la corrupción va en serio y que podemos ganar esta batalla.

Como consecuencia de los escándalos de corrupción y de la presión de la sociedad civil es cierto que el marco normativo ha cambiado en los últimos años, mejorando la situación con respecto al inicio de la crisis económica. ¿Se ha producido una *big bang reform*? Si entendemos por ello un modelo que parta de considerar que la lucha contra la corrupción no puede quedarse solo en el poder ejecutivo, sino que incorpore en la estrategia: 1. Al poder judicial y al legislativo, fomentando su independencia y capacidad de control. 2. A los órganos propios de la *accountability* horizontal, asegurándoles medios e independencia para realizar su trabajo. 3. A las empresas, exigiéndoles programas de *compliance*. 4. A los partidos políticos, controlando sus finanzas y promoviendo su

democracia interna. 5. A la sociedad civil y a los medios de comunicación, promoviendo una prensa libre y una sociedad civil activa y participante. Más aún, un modelo que asegure que todas estas organizaciones, mediante las instituciones formales e informales adecuadas, respetan y fomentan a su vez la integridad, la transparencia y la *accountability*. Bien, en tal caso, claramente no existen en España *big bang reforms*. En todo caso, en febrero de 2013, en una resolución adoptada muy mayoritariamente por el Congreso, se marcó una agenda de reformas, bajo el nombre de «regeneración democrática», que supuso un cambio normativo importante en el fomento de la calidad democrática. De esa resolución han surgido normas, que ya hemos enunciado, como la Ley de Transparencia, la Ley Orgánica sobre el Control de la Actividad Económica y Financiera de los Partidos, la reforma de la Ley del Tribunal de Cuentas, la Ley de Contratos del Estado, la Ley de Procedimiento Administrativo, la de Régimen Jurídico del Sector Público, la del Estatuto del Alto Cargo, las reformas del Código Penal, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, o de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ciertamente, la redacción de muchas de estas normas no ha sido la ideal, dejando lagunas incomprensibles, y la implementación de algunas de ellas también es deficiente, pero en su conjunto suponen un cambio digno de señalarse.

Resumiendo, tras analizar todo el sistema, terminaremos con una serie de recomendaciones prioritarias y urgentes:

— El gobierno debería elaborar un plan estratégico para la implantación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción; ello exigiría incorporar actores estratégicos clave para su desarrollo y políticas de educación ciudadana en materia de corrupción.
— La Fiscalía debería reforzar su independencia con respecto al gobierno, sobre todo si va a desarrollar actividades de instrucción de las causas penales. Desde luego la Fiscalía anticorrupción necesitaría de alguna manera reforzar la protección de su independencia. Los policías y guardias civiles que persiguen la corrupción, sobre todo quienes dirigen esas

unidades, deberían tener un nivel especial de protección frente a ceses injustificados profesionalmente.

— La politización en los nombramientos de los órganos constitucionales es un grave problema para la integridad del sistema (y para la legitimidad de los propios órganos). La solución es muy difícil. Una propuesta sería evitar la reelección, aunque se extienda el mandato en alguno de estos órganos y, desde luego, que los partidos asuman su responsabilidad cívica y propongan personas independientes y adecuadas al cargo.

— Es necesario crear una Agencia Anticorrupción o un órgano de Promoción de la ética, verdaderamente independiente, que desarrolle mecanismos preventivos, coordine actividades, proporcione información/formación y proponga mejoras.

— Se deberían crear sistemas de integridad en cada organismo público.

— Es necesario regular los grupos de interés. Ello implica, un registro obligatorio en el Ejecutivo y en el Legislativo, mecanismos de transparencia en las agendas de reuniones y en la actividad de los grupos, códigos éticos, controles rigurosos y sanciones por incumplimiento. Todo representante público debe informar de manera clara de los contactos que mantiene con relación a cada medida o política pública y publicar su agenda de trabajo. Al tiempo, todo lobista registrado debería informar periódica y públicamente de sus actividades, sin perjuicio de la información que deben dar los responsables públicos con los que se reúnen, estableciendo claramente los nombres de los agentes públicos implicados, sus categorías y unidades donde trabajan, el tema sobre el que se realizó la labor de influencia, las cantidades recibidas para la labor o, si se trata de una empresa que influye para sí misma, el presupuesto implicado, etc. Hay que incentivar una cultura de integridad proporcionando guías éticas y reglas de buena conducta en la actividad de «*lobbying*» tanto para los lobistas como para los servidores públicos implicados.

— Consideramos que los privilegios de los aforados deben ser eliminados, la posibilidad de conseguir un magistrado especial y protección extra son demasiado evidentes como para permanecer impasibles frente a esta realidad. También se deben establecer algunos criterios restrictivos sobre los indultos a políticos implicados en corrupción.
— Agilizar los procesos penales por corrupción, con reformas procedimentales, jueces especializados y mayor apoyo de expertos para los instructores.
— Se debería propiciar la introducción en los distintos niveles educativos de materias y contenidos éticos, de valores, y contra la corrupción.
— Es ineludible la trasposición de la Directiva europea sobre protección a los denunciantes; en nuestro caso, implica, para los denunciantes de corrupción, la generación de canales de denuncia diversos y coordinados, aseguramiento de la confidencialidad y protecciones múltiples, desde el empleo hasta la estabilidad emocional, cueste lo que cueste.

Es cierto que en determinadas Comunidades Autónomas muchas de estas propuestas ya están no solo adoptadas sino también implementadas con mayor o menor éxito, pero dejamos el análisis de estas normas y modelos autonómicos para otros estudios más específicos.

4. EL BUEN GOBIERNO EN SENTIDO ESTRICTO

4. 1. INTRODUCCIÓN

Ahora, desde el concepto de la buena gobernanza y los marcos de integridad ya podemos descender al concepto de buen gobierno en sentido estricto. En este caso nos centramos exclusivamente en el poder ejecutivo. Los conceptos de buen y mal gobierno hunden sus raíces en las más lejanas brumas de la historia. Diversos textos

e iconografías dan cuenta de la importancia que los seres humanos hemos dado a estos debates. Hoy en día sabemos que la variable más importante para predecir el bienestar o sufrimiento de una persona es el país en el que ha nacido y, por ello, el gobierno que disfruta o sufre. No es lo mismo nacer en Suecia que en Moldavia, por no salir de Europa. Ya no digamos si comparamos universalmente. Un buen gobierno puede permitir acceder a niveles de felicidad (medida como bienestar físico y mental) muy elevados a la inmensa mayoría de su población. Un mal gobierno puede ocasionar sufrimiento indecible a su población, además de expandir la guerra y desolación a países vecinos. En consecuencia, es un tema demasiado importante como para tratarlo superficialmente. Para saber de qué hablamos cuando hablamos de buen gobierno hoy en día es necesario trabajar analíticamente y recoger las innumerables aportaciones que las investigaciones politológicas, económicas y jurídicas han realizado sobre el tema.

Un buen gobierno sería, en definitiva, aquél que promueve instituciones formales (normas y reglamentos) e informales (lógicas de lo apropiado en cada organización pública) que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la efectividad[8], la coherencia y la participación. Más aún, máxime en nuestro contexto, es preciso incorporar a estos principios un quinto, cual es el de integridad, y un sexto, esencial en la historia de la Administración democrática, el de la objetividad o imparcialidad en el servicio al interés general. Y todo ello lo hace, en definitiva, creando las normas, pero también generando los procesos adecuados para que las normas se hagan reales e implementables. Finalmente, construyendo los órganos que asegurarán que esas instituciones y procesos se implementan adecuadamente. Órganos que, en múltiples ocasiones, necesitarán un cierto nivel de independencia del poder político correspondiente. Todo ello buscando la máxima colaboración posible con la sociedad y el mercado, pero sin perder nunca el rumbo que guíe la nave del Estado hacia mayores cotas de libertad para su ciudadanía. En suma, un gobierno que busque verdaderamente hacer frente a los grandes retos de nuestros países debe generar todo un conjunto de

reglas formales e informales que constriñan conductas ineficientes, no equitativas, arbitrarias, corruptas e ilegales entre sus empleados, y que incentiven lo contrario, eficiencia, imparcialidad, equidad e integridad. Este conjunto de reglas precisa de procesos coherentes para su aplicación o lógicas de lo apropiado (March y Olsen, 1989). Y, además, necesitan organizaciones que no solo sean actores racionales del juego institucional, sino también actores morales que asuman los valores y fines que las justifican y procedan a asegurar el respeto y aplicación imparcial de las reglas y procesos a ellos encomendados (Selznick, 1992). Reglas, procesos y estructuras adecuadas son esenciales, además de los valores interiorizados, para la generación del buen gobierno.

4.2. ¿QUÉ DEBE HACER UN BUEN GOBIERNO?

Comoquiera que este es un debate que requeriría muchas páginas me remito a otros textos[9] y prosigo dejando una propuesta esquemática sobre el tema. Una propuesta que nos demuestra que separar el qué y el cómo no es posible y que, tras todo concepto de buen gobierno, por muy centrado que esté en los métodos, existe y existirá una propuesta finalista. Del mismo modo que tras una respuesta sobre fines no es posible obviar unas reflexiones sobre medios. En general, un buen gobierno en términos finalistas es aquél que proporciona más libertad al ser humano, no aquél que le trata como un menor de edad al que se le busca bienestar material desde una especie de moderno despotismo ilustrado. Es decir, aquel que nos aporta capacidades para evitar toda dominación arbitraria sobre nuestras personas. Aquel que nos permite desarrollar nuestro modelo de vida y, al tiempo, el modelo de vida de todos los demás. En el ámbito del diseño institucional ello implica la promoción de espacios participativos, de diálogo y de cooperación. Implica intentar que el principio de autonomía sea real y las decisiones clave sean la consecuencia del uso de la razón pública, en marcos deliberativos, por parte de todos los afectados. En el ámbito constitucional implica la protección de los derechos y

libertades fundamentales del liberalismo e implica la prohibición de prácticas discriminatorias que atenten contra la imparcialidad en la formulación e implantación de las políticas públicas, en suma, que atenten contra la igualdad política. En el ámbito de las políticas públicas conlleva la promoción de aquellas políticas y programas que faciliten a la ciudadanía la comprensión, el debate y el análisis ilustrado de las decisiones que les afectan, así como una igualdad de oportunidades efectiva en el desarrollo de su proyecto vital.

En suma, lo que este apretado resumen nos dice es que ningún gobierno cumplirá con los fines de ampliar la libertad si no controla el poder de los grandes intereses económicos y construye rigurosamente, en la medida de sus posibilidades, un Estado democrático de derecho con fuerte desarrollo de aquellas políticas (educación, sanidad y seguridad, ante todo) que contribuyen a generar una ciudadanía no sometida a la dominación arbitraria y capacitada para regir su destino. Junto a esas políticas de fondo, que en muchos países requerirían largos procesos de generación y desarrollo, es obvio que los gobiernos también tienen que hacer frente a decisiones concretas en las que valores positivos entran en conflicto o a situaciones en las que deben elegir el mal menor, como ya indicamos (Ignatieff, 2004; Coady, 2009). Para hacer frente a esas situaciones con una base imparcial para la toma de decisiones, el principio de buscar el mayor bien para el mayor número o el menor mal posible, respetando al máximo posible los derechos y libertades del liberalismo, puede ser la opción *second best* más adecuada. Con dos matices, evitar al máximo lo irreversible y considerar a las generaciones futuras (Gutmann y Thompson, 2006).

4.3. ¿CÓMO DEBE HACERLO? COMPONENTES

Los componentes axiológicos del buen gobierno ya hemos indicado que serían: la efectividad, la integridad, la profesionalidad e imparcialidad, la coherencia, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Todos estos valores deben ser

convenientemente promovidos y protegidos por un conjunto de normas, procesos y órganos que aseguren su vigencia. Desarrollar y exponer detalladamente cada una de las políticas que promueven dichos valores es algo que está fuera de los límites de este texto y que requeriría sus propios libros. Sobre integridad ya hablamos previamente, con bastante detalle al reflexionar sobre la ética administrativa. Veamos algo sobre el resto.

4.3.1. Imparcialidad

La construcción de la burocracia moderna ha consistido en establecer un espacio protegido frente a la pasión partidista (Weber, 1979), un espacio donde, tras una selección meritocrática, con profesionalidad, con rigor técnico y jurídico y con estabilidad se pudiera desarrollar un trabajo que sirviera objetivamente al interés general. La imparcialidad es la clave de la calidad de la Administración, entendiendo por tal una forma de actuación que no es alterada por cierto tipo de consideraciones como las relaciones privilegiadas o las preferencias personales. En suma, es tratar a la gente igual, con independencia de las relaciones especiales y de las preferencias y simpatías personales, de ahí que un buen funcionario no tome en consideración del ciudadano implicado en el procedimiento nada que no esté previamente estipulado en la norma (Rothstein y Teorell, 2008, 170). Precisamente para proteger este tipo de actuación surge el servicio civil de carrera clásico, que otorga al funcionario seleccionado meritocráticamente unas garantías de imparcialidad, de las cuales la más importante es la estabilidad en el empleo, salvo causas legalmente reconocidas y acreditadas a través de un debido procedimiento. A ello se añade la existencia de un modelo laboral propio para los servidores públicos profesionales, en el que es el derecho administrativo el que marca las reglas y no la normativa laboral, en el que es el Estado el que define los sistemas de ingreso, carrera, condiciones de trabajo o salida. Todo en su conjunto configuró el paradigma weberiano en lo relativo a las relaciones de trabajo.

Este modelo, centrado en el poder de la técnica y una cierta distancia de la dinámica partidista, encontró dos críticas tempranas que, posteriormente, dieron lugar a modelos paradigmáticos diferentes. Por una parte, va surgiendo una crítica de raíz madisoniana en la que se pone de relieve la importancia de controlar este inmenso aparato del ejecutivo, sobre todo a partir del *New Deal,* cuando un cierto jeffersonismo había comenzado a instalarse en la política americana: participación, debate e intervención pública eran sus armas. El primer académico en lanzar el mensaje en tal sentido fue Burnham quien destacó cómo las «leyes en los Estados Unidos [...] ya no son hechas por el Congreso [...] sino por las agencias ejecutivas [...]. La soberanía se ha situado en los despachos administrativos» (1941, 147-148). En general, la preocupación se basaba en saber cómo en un Estado cada vez más intervencionista se podía controlar a la burocracia. Muy importante es la crítica que, basada en la teoría de la elección pública, considera que el gobierno y la burocracia han ido demasiado lejos en su intento de controlar la sociedad, y han suplantado las preferencias de los ciudadanos por las suyas propias (Niskanen, 1971); por su parte, V. Ostrom (1974) propone un acercamiento de la AP a la democracia basada en el libre funcionamiento del mercado, una democracia más directa y menos mediada por los intereses gubernamentales. Esta tendencia va a culminar posteriormente en el denominado *New Public Management*. La otra crítica va precisamente en el sentido contrario, la Administración es un aparato demasiado neutral en un mundo lleno de injusticias y desigualdades; la obra de Waldo (1948) criticando la «buena nueva» de la eficiencia y destacando cómo valores distintos a los de la eficiencia, como la equidad, habían guiado a la Administración con resultados satisfactorios será fundamental. A partir de estas críticas va surgiendo una corriente que propone una Administración implicada en la profundización democrática, generando espacios de participación ciudadana y deliberación pública y fuertemente implicada en la lucha contra la desigualdad.

No obstante, a pesar de estas críticas, poco a poco ha ido configurándose una respuesta que se ha denominado neoweberiana

y que, recogiendo algunas ideas de los críticos (entre otras, la preocupación por la eficacia), ha dado lugar a una potente teoría llena de utilidad y solidez argumentativa. La clave de estas ideas ha estado en analizar qué pasa en países que no tienen esta Administración imparcial, profesional y meritocrática. Los datos son claros y contundentes: hay mayor corrupción, mayor ineficacia y menor seguridad jurídica. Por el contrario, donde una Administración imparcial se ha implantado las posibilidades de desarrollo económico y consolidación del Estado de derecho se han incrementado enormemente (ver, entre otros, Rauch y Evans, 1999). Diversos estudios desde el institucionalismo económico también nos resaltan, como ya hemos resaltado previamente, que si un país quiere desarrollarse debe limitar el natural egoísmo de sus dirigentes políticos y, para ello, una clave es una burocracia meritocrática, estable y sólidamente enmarcada en la infraestructura estatal, además de la aceptación de un poder judicial competente e independiente (North, 2010; Acemoglou y Robinson, 2013). Al construirse esta función pública profesional, además, se van generando competencias esenciales para el diseño e implantación de políticas eficaces y efectivas. De forma que, al final, el impulso político domesticado se une a una eficaz maquinaria de gestión que producen resultados imparciales y eficientes para la afortunada sociedad donde este mix se consolida. Como consecuencia, la Administración imparcial contribuye a reducir la pobreza, pero además contribuye a incrementar la confianza institucional e intersubjetiva (Henderson *et al.*, 2003; Rothstein, 2011). Otro factor clave para resaltar su importancia es su eficacia en la lucha contra la corrupción (Rothstein y Holmberg, 2014). En esencia, el modelo neoweberiano considera que los funcionarios (basado en Rohr, 1986; Terry, 1995). 1. Deben sostener y preservar los principios constitucionales. Esta obligación ya nace del propio juramento o promesa del cargo en su toma de posesión. 2. Los funcionarios no deben permanecer pasivos en la acción de gobierno; tienen el derecho legítimo, amparado por la Constitución, de controlar el poder de los líderes políticos electos. 3. No solo ejercen labores administrativas, sino que también ejercen, de forma delegada y

subordinada, poderes cuasi-legislativos y cuasi-judiciales, por dicha razón, su estabilidad es fundamental para la generación y aplicación imparcial del derecho. 4. Su eficacia es indiferente al interés partidista del poder. 5. Son seleccionados de forma que se garanticen los principios de publicidad, igualdad y mérito.

En todo caso, la cuestión que inmediatamente surge es hasta dónde puede la Administración, si es preciso, enfrentarse al Gobierno, hasta dónde llega su derecho de decirle la verdad al poder. Más aún ¿qué legitimidad tiene para ello? Teóricamente, el problema tiene que ver con aportar o no a estas organizaciones una dimensión institucional y, con ello, a sus empleados un papel clave en la defensa de unas reglas del juego que conectan con una arquitectura de derechos y deberes —y con un sistema de incentivos y desincentivos—, que se diseñaron para favorecer el bienestar y la cooperación social, en suma, el interés general. En esta línea, Pierre Rosanvallon (2010) nos dice que la legitimidad tradicional por elecciones y por resultados está en crisis, que existe una presidencialización peligrosa del poder ejecutivo y que las democracias actuales demandan otros tres tipos de legitimidad: la legitimidad de imparcialidad (garantizar la aplicación imparcial de la ley y la gestión imparcial de los servicios públicos), la legitimidad de reflexividad (asegurar una visión más plural del bien común que la gubernamental, de ahí el papel de tecnócratas y juristas en el análisis desapasionado de los problemas y en la búsqueda razonable de soluciones) y la legitimidad de proximidad (la cercanía de las propuestas al entorno y las circunstancias, con participación de los afectados). Precisamente, los órganos de rendición de cuentas horizontal (ver más adelante) y las burocracias fuertemente meritocráticas nos dan la legitimidad de imparcialidad y reflexividad. La sociedad civil activa, en cooperación con la Administración, a través de las nuevas formas de participación, cogestión y gobierno abierto, la de proximidad. Un país que posea órganos de control fuertes y con suficiente independencia tendrá, según esta teoría, no solo menos corrupción, sino también más «responsividad», *accountability* y eficiencia. En definitiva, un país que disponga de una Administración que busca la efectividad (impacto positivo sobre

los problemas sociales) y dice la verdad al poder, que se preocupa de la rendición de cuentas y que defiende el cumplimiento de su misión institucional puede auxiliar a tener una mejor democracia.

Finalmente, en el marco de los estudios neoweberianos es interesante destacar el macro-estudio desarrollado por Dahlström y Lapuente (2018). Su análisis pretende evaluar empíricamente qué elementos del denominado paradigma burocrático son realmente eficaces en la lucha contra la corrupción, la generación de eficacia y el amparo de reformas como la evaluación del rendimiento. Para ello seleccionan los elementos burocráticos vinculados al empleo. En ellos consideran dos dimensiones, la primera tiene que ver con la protección del empleo (sistemas cerrados y abiertos) y la segunda con la separación de las carreras de políticos y burócratas. Estas dimensiones no se correlacionan entre sí, puede haber sistemas cerrados donde se mezclan las carreras y abiertos donde no (2018, 32). El modelo cerrado es aquel en el que los funcionarios son seleccionados a través de exámenes competitivos muy formalizados para ingresar en la Administración, sin definir bien el puesto de destino; una vez dentro tienen un sistema de carrera cerrado, donde solo los funcionarios de carrera pueden acceder a puestos superiores en la Administración; y están protegidos del despido mediante un sistema muy garantista (empleo de por vida), además de tener sus propias normas laborales, distintas del resto de los trabajadores. El modelo abierto se caracteriza por tener sistemas de selección iguales que en el sector privado, basados en currículum y entrevistas para demostrar que se tienen competencias para ocupar un puesto determinado; una vez que ingresan, su carrera depende de ganar concursos donde pueden presentarse personas de fuera del sector público, en concursos abiertos; y no tienen un régimen de personal distinto del sector privado, se rigen por las normas laborales comunes y sin garantía de empleo de por vida. En cuanto a la separación de carreras de políticos y funcionarios implica una clara separación en dos cadenas de rendición de cuentas diferenciadas —los políticos respecto a partido gobernante (y los votantes) y los funcionarios respecto a sus pares— (2018, 48) con lo que se evita la integración de la carrera de ambos tipos de

servidores públicos. Cuando la carrera está integrada se puede dar lugar tanto a una politización de la burocracia como a una burocratización de la política como ya indicaban empíricamente Aberbach *et al.* (1981). En todo caso, la clave de la separación es conseguir un control mutuo entre estos dos grupos, evitando con ello abusos de poder, los políticos vigilan a los burócratas y los burócratas a los políticos. El sofisticado análisis empírico que realizan da como resultados que la selección meritocrática correlaciona claramente con control de la corrupción, con eficacia y con eficiencia tras introducir múltiples y diversas variables de control. Sin embargo, de forma contraria a las expectativas, ni la existencia de una carrera de por vida ni la existencia de estatutos especiales para los empleados públicos correlacionan de forma significativa con el control de la corrupción, la eficacia o la eficiencia medida como remuneración vinculada al rendimiento. Esto no quiere decir, a nuestro juicio, que la eliminación de esos elementos de permanencia y diferenciación pueda ser positivo sin más, pues podría generarse más corrupción. Finalmente, la separación de carreras correlaciona positivamente con las tres variables, mostrándose como un factor clave para explicar éxitos en la lucha contra la corrupción, mejoras en la eficacia gubernamental y control del gasto público.

4.3.2. Efectividad

En los últimos años del siglo XX, como consecuencia del énfasis en la gestión eficiente, se puso de moda un concepto limitado e, incluso, unilateral de eficacia gubernamental; ese concepto incorporaba una visión predominantemente tecnocrática de la eficacia, entendida como la capacidad de producir objetivos deseados en la esfera social y económica a través de las actuaciones e instrumentos gubernamentales centrados en el logro de eficiencia y economía; dicho concepto minusvaloraba los elementos institucionales y políticos de la acción pública y otorgaba al análisis y desarrollo técnico toda la credibilidad y capacidad

causal de transformación (Cunill, 2011). Pero, para el buen gobierno, la acción gubernamental es considerada socialmente deseable no solo por lo que hace, sino también por cómo lo hace, por los productos y también por los atributos del proceso a través del cual se consiguen resultados. Es importante que el Gobierno consiga objetivos económicos deseables y reduzca una de las causas fundamentales de malestar social, pero debe hacerlo preservando y promoviendo los valores y principios fundamentales de un Estado democrático y consolidando una sociedad equitativa, segura y garante de la dignidad de sus miembros.

Por ello, actualmente se diferencia entre un enfoque de gestión por resultados (GpR) que simplemente apoya procesos de ajuste fiscal, y un enfoque enraizado en un compromiso por profundizar el desarrollo integral, o enfoque de gestión para resultados de desarrollo (GpRD) (Ospina, 2006). De hecho, la GpRD constituye en sí misma un cambio cultural y una reforma institucional que coloca el foco en el fin último de la Administración pública: generar resultados que se traduzcan en cambios sociales positivos. Es esta concentración expresa de la atención a la sociedad la que puede marcar la diferencia respecto del pasado (Cunill, 2008). Desde esta perspectiva, la promoción de la eficacia, eficiencia, calidad, y economía a través de una GpRD se conciben como requisitos previos para contribuir a la generación de valor público, que es el verdadero fin. Este reconocimiento cambia totalmente la manera como se entienden los procesos de planificación, presupuestación y evaluación, así como los instrumentos que los apoyan (Ospina, 2006). La clave para conseguir que los esfuerzos presupuestarios y planificadores desemboque en resultados palpables de bienestar es trabajar por resultados. La creación de sistemas de planeación, presupuestación y evaluación rigurosos y creíbles, y más importante aún, la integración de estos tres componentes del ciclo de implementación de la política pública y su alineación estructurada se convierte en un factor clave para lograr una visión más amplia, de carácter no solo gerencial, sino político, de la denominada Gestión por Resultados.

Vinculado a la efectividad, suele ser conveniente que la Presidencia del Gobierno disponga de un gabinete amplio y muy bien seleccionado desde el que se definan estrategias holísticas (*joined-up government*) en torno a los problemas esenciales del país y se coordinen ministerios y servicios para conseguir impactos conjuntos, pues los problemas esenciales no se detienen donde las competencias ministeriales comienzan (Christensen y Laegreid, 2007). Y es también necesario que ese gabinete controle a los Ministerios e incentive su coordinación. Posteriormente, es muy importante que cada Ministerio disponga de un gabinete que defina la estrategia en el marco de la estrategia global del gobierno y que, además, establezca un sistema de controles riguroso sobre el cumplimiento de objetivos y metas por sus agencias y órganos dependientes. Promover este modelo de acción coordinada también favorece la responsividad y la rendición de cuentas. La creación de sistemas de planeación, presupuestación y evaluación por resultados, y más importante aún, la integración de estos tres componentes del ciclo de implementación de la política pública, se convierten en medios críticos para apoyar una visión más amplia, de carácter no solo gerencial, sino político, de la GpRD, como es la visión de crear un mundo donde el derecho a una buena vida pertenezca a todos (Cunill, 2011).

4.3.3. Transparencia

La transparencia es otro factor clave del buen gobierno. Está muy directamente vinculada a la rendición de cuentas, hasta el punto de que podría considerarse parte ineludible de esta, como ahora veremos. La transparencia puede ser definida como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes (Bellver y Kauffmann, 2005), información que, en el ámbito de lo público debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden o participan en la decisión. Esta definición parece muy adecuada si no fuera porque obvia dos elementos necesarios para que la

transparencia pueda alcanzar los fines que se le presumen en un marco de buena gobernanza; por una parte, que la información pública se transforma en instrumento efectivo de control solo cuando es usada por los principales (directamente o a través de los partidos de oposición y los medios de comunicación) para controlar efectivamente a los agentes; por otra, que una información oportuna y confiable puede ser incomprensible y no reutilizable. De ahí que hoy se considere que para que exista transparencia la difusión de datos debe incorporar que sean fácilmente comprensibles, accesibles, internacionalmente comparables, reutilizables y actualizados. Finalmente, esta definición pertenece aún a la época en la que no se conocían los efectos de la acumulación de información personal en manos de las grandes multinacionales de la información y distribución digital. En la actualidad, hemos visto cómo la información que acumula de nosotros Google, Facebook, Instagram y otras plataformas permite que se nos incite a desarrollar actividades que son propicias a los intereses económicos de las empresas que pagan por estas inmensas bases de datos. La democracia, además, entra en un área de riesgo enorme cuando vemos cómo pueden manipularse los sentimientos de millones de votantes a través de las redes sociales y llevarlos a votar contra sus propios intereses y necesidades. Los datos demuestran de forma bastante consistente que la información es muy manipulable por las empresas propietarias de datos y que los factores emocionales son muy importantes también en la definición del voto, con lo que manipular el voto a través de noticias falsas e informaciones sesgadas es algo cada vez más sencillo (Lakoff, 2007). En suma, que la transparencia debe ser fomentada en el ámbito de lo público y restringida y controlada en el ámbito de la vida privada. La directiva europea y la norma española de Protección de datos van en esa dirección (Piñar, 2017). Si las personas fuéramos plenamente transparentes en nuestras cuentas corrientes, enfermedades y estados de ánimo seríamos enormemente vulnerables frente al abuso y la manipulación.

Además, conviene recordar que la transparencia tiene distintas modalidades (Sosa, 2011) puede ser opaca y clara, activa y pasiva.

Aunque pueda parecer contradictorio, a veces la denominada transparencia es opaca, su finalidad no es ayudar al ciudadano a controlar y a conocer, sino a dar la imagen de que el gobierno se abre, cuando en realidad trata de evitar el control y la sanción ciudadana; para ello, se aporta información aislada, sin integrar, innumerables estadísticas innecesarias, montones de datos sin sentido y toneladas de documentos inservibles. Por el contrario, la transparencia puede ser clara, auxiliando a mejorar el control ciudadano y la información sobre cómo funcionan los asuntos públicos. Para ello, se aportan datos necesarios, reutilizables, integrados, agregados, comparables (Cotino, 2014). Por otra parte, la transparencia activa se basa en aportar bases de datos compatibles y reutilizables, y toda la información necesaria para conocer y controlar el funcionamiento del Estado; actualmente se hace a través de plataformas integradas que, gracias a las nuevas tecnologías de información y comunicación, permiten un acceso inmediato a datos de todo tipo que, al reutilizarlos, generan un inmenso valor agregado. Pero también puede ser pasiva: en este caso es información bajo demanda, vinculada al derecho de acceso a información. A veces, la transparencia activa puede ser opaca, sobre todo si se usa de forma manipulada, parcial, no reutilizable y desintegrada. Y la transparencia pasiva, del mismo modo, puede ser castrada a través del exceso de datos irrelevantes y la tardanza en la respuesta a la petición. En suma, es cierto que la transparencia es un requisito esencial de la democracia, pero para que funcione quien la elabora lo debe hacer sin sesgos, lo cual no siempre se produce, de ahí la importancia de clarificar quién está detrás de los datos y cómo se estructuran (Etzioni, 2010).

Finalmente, la transparencia puede ser focalizada —*targeted transparency*—, según el término acuñado por Fung, Graham y Weil (2007), una transparencia estratégicamente definida, basada en la generación de información concreta y especializada, en respuesta a necesidades concretas o a dudas específicas, solicitadas por la ciudadanía o generadas activamente por el gobierno. Cada una de estas definiciones y tipología tiene aportes positivos, pero todos ellos vuelven a poner el énfasis en un lado de la balanza, la

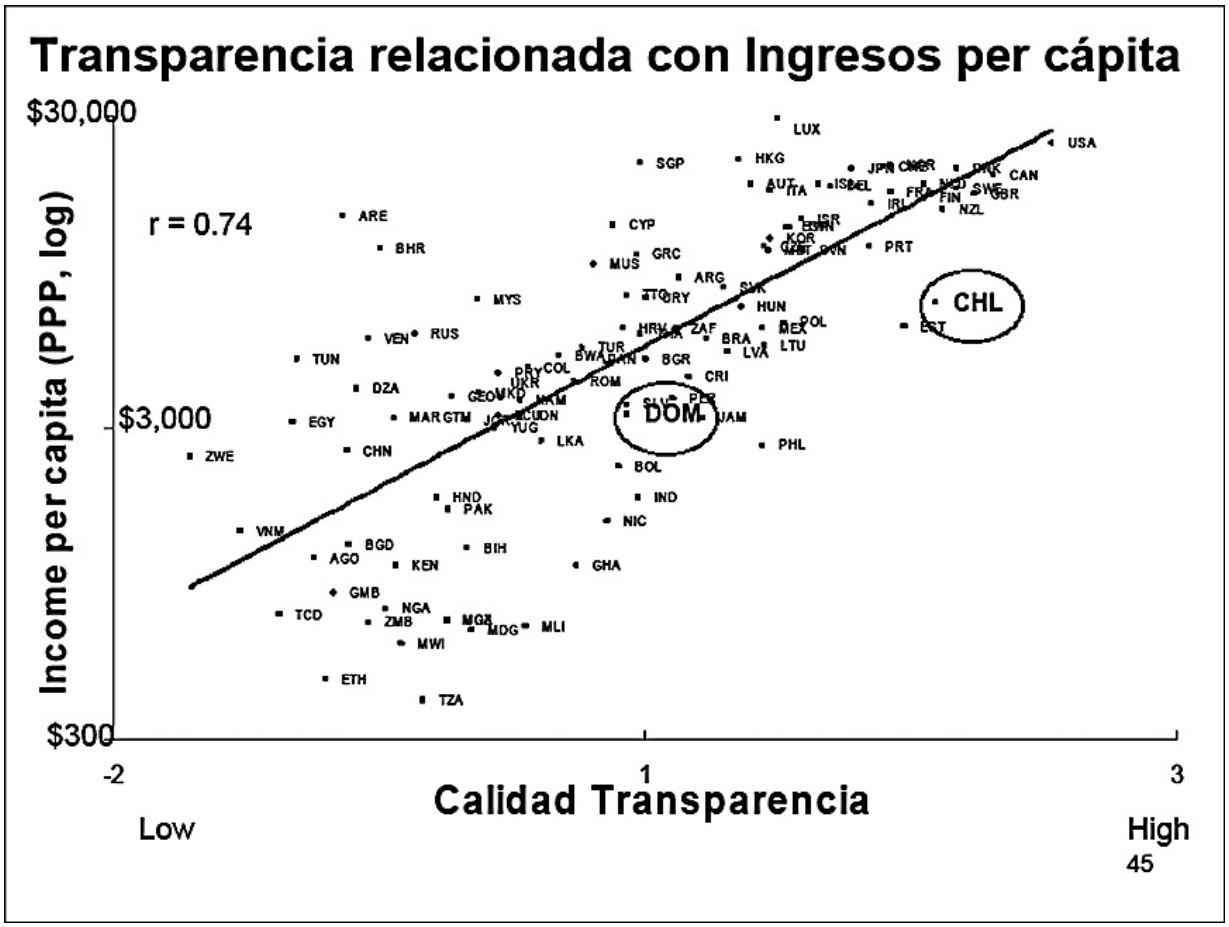
aportación de información desde el sector público. Al poner el énfasis en la provisión, se deja fuera la capacidad y habilidad de los actores externos para demandar, obtener y utilizar información, que no es aportada rutinariamente por los actores políticos y administrativos, para el control de los poderes públicos; de ahí que una definición más apropiada podría ser: «la disponibilidad y capacidad por parte de los actores externos e internos a las operaciones del Estado para acceder y diseminar información relevante para la evaluación de las instituciones, tanto en términos de normas y procedimientos como en impactos (Bauhr y Grimes, 2012, 4-5). Con ello se da el paso a la idea de transparencia colaborativa, en la que la información se genera cooperando entre Estado y sociedad civil mediante una continua interacción, en la que la sociedad no es pasiva, sino activa reutilizando información y generando conocimiento, y los gobiernos son dispensadores de información cada vez más sofisticada y útil (Villoria y Cruz, 2015).

Existe una amplísima literatura que destaca los impactos positivos de la transparencia en la economía o la política. Ciertamente, la renovada defensa de la privacidad y el derecho a la discrepancia hace que la transparencia deje de ser un valor defendible para la vida privada y para la vida social, pues en sociedades como las actuales la transparencia, sobre todo la generada para las redes sociales, está produciendo espacios de conformidad, manipulación y control social altamente preocupantes (Alloa y Thomä, 2018), por ello, nos centraremos en clarificar sus positivos efectos en la vida política y económica. Desde el punto de vista económico, los expertos consideran positivo el impacto de la transparencia, de forma bastante generalizada. Así, genera una mayor eficiencia económica (Ackerlof, 1970; Stiglitz, 2000, 2002; Islam, 2003), dado que reduce las incertidumbres del mercado sobre las preferencias de los *policy-makers* produciendo mercados financieros más eficientes y políticas monetarias más predecibles; también incrementa la inversión, pues la opacidad y la información no confiable desincentiva a los inversores; para las organizaciones genera confianza entre los *stakeholders*; en conjunto, contribuye al crecimiento económico y la calidad regulatoria y reduce la

corrupción (ver Bellver y Kauffman, 2005). En general, a mayor transparencia mayor competitividad de la economía (ver Gráfico 5.1).

GRÁFICO 5.1

Correlación entre transparencia y eficiencia económica



FUENTE: World Bank Institute, 2004.

La transparencia, además, crea confianza económica, disminuyendo la incertidumbre y el riesgo de las inversiones. En este caso, lo importante, de acuerdo con Baena (2013), es que la transparencia se inserte en una estrategia pública que invierta en confianza, ello implica que las políticas y decisiones públicas se generen dando garantías de protección al interés general y a la igualdad en la consideración y análisis de los intereses de las partes

afectadas. La regulación de los grupos de interés, las medidas contra la opacidad y la influencia indebida en la generación de las decisiones públicas, la comprensión mejor de las demandas y necesidades ciudadanas y la adecuada *responsividad* son componentes esenciales de una forma de hacer políticas que produce confianza. Detrás de este conjunto de estrategias de generación de confianza, siempre está la transparencia como aceite que permite que las piezas trabajen juntas sin fricciones. Desde una perspectiva política, hay tres grandes beneficios que se repiten en diferentes autores y documentos públicos: por una parte, permite reforzar o recuperar la confianza en las instituciones y actores públicos (Meijer, 2013); por otra, contribuye a prevenir y reducir la corrupción pública (Cucciniello *et al.*, 2016; Hood, 2010; Hood y Heald, 2006; Meijer, 2013; Cerrillo, 2011; Villoria, 2015); finalmente, mejora la eficacia y eficiencia en la gestión pública (ver Meijer, 2013; Ruvalcaba, 2019). Ahora bien, numerosos estudios, insisten en que los efectos positivos de la transparencia, tanto en recuperación de la confianza en los poderes públicos como en la lucha contra la corrupción y la mejora de la eficacia, solo se producen cuando esta se inserta en una política de rendición de cuentas, de forma que la transparencia se conecte con la explicación y la responsabilidad (ver Bovens, 2007; Fox, 2007). En todo caso, no olvidemos que la transparencia, cuando es tomada en serio, produce un primer efecto de crecimiento de los casos de corrupción, pues se descubren más casos para, en una segunda fase, comenzar el proceso de declive al apreciarse por los corruptos que han aumentado los costes de la actividad corrupta (Cordis y Warren, 2014).

Nuria Cunill (2006) ha defendido que la transparencia en la gestión pública ayuda a mejorar la calidad de la democracia y a mejorar la eficiencia. En concreto, la autora asegura que la elección posibilitada por la competencia entre servicios públicos y la coproducción supeditan su eficacia a la transparencia. Más aún, la transparencia vinculada al uso de las nuevas tecnologías produce incrementos de eficiencia notables. Hoy en día, a través de las *apps* y los *wikis*, este proceso ha encontrado una dimensión desconocida históricamente. *Open Government* crea la posibilidad de integrar en

sistemas de regulación plataformas de colaboración y *wiki-government*. Con el *open data* plenamente funcional, hay una posibilidad real de reutilizar y agregar datos y, además de generar conocimiento, crear empleo a través de la generación de nuevas empresas y ONG que traten dichos datos, con los positivos efectos que para la economía tiene esta sinergia. De acuerdo con la *National Audit Office* británica (2012), la apertura de datos podía generar importantes beneficios a la economía británica (en torno a los 20.000 millones de euros es el valor atribuido a los datos existentes). Para que esta riqueza llegue a los ciudadanos, en diciembre de 2011 ya se había realizado la conexión de 7.865 archivos públicos con datos reutilizables en la web: www.data.gov.uk. De hecho, más de 47 millones de ciudadanos habían visitado la página web de la policía sobre los mapas de criminalidad solo entre los meses de febrero y diciembre de 2011. En esta línea, una investigación reciente sobre la reutilización de la información pública en la Unión Europea estimó que el valor de dicha información puede rondar los 140.000 millones de euros al año (Vickery, 2011).

Como hemos visto previamente, la idea de que la transparencia genera confianza en las instituciones está muy asentada. El problema es que la relación entre confianza y transparencia es bastante compleja. Piotrowski y Van Ryzin (2007) demuestran que aquellos ciudadanos que consideran que el gobierno ya es suficientemente abierto, piden menos transparencia, mientras que los que ven el gobierno opaco tienden a pedir más. Es decir, cuanta más confianza (previa) tenga el público en su administración (en este estudio de caso municipal así se demuestra), menos se interesan por la transparencia. Cuando la confianza es plena la transparencia es menos necesaria. Pedimos transparencia a quien no nos genera confianza. A su vez, es cierto que quien nos ofrece transparencia puede generarnos confianza, pero si previamente hubiera profunda desconfianza hacia esa persona su ofrecimiento ha de asumirse como sincero. En suma, para pasar de la desconfianza a la confianza la transparencia exige repetidas muestras de activación. Y en ese proceso, basta con que una vez

falle para que se pierda todo el camino andado. La demanda de transparencia en nuestras democracias es hija de la natural desconfianza ante el poder político y económico. Precisamente por eso la transparencia pública se demanda con más intensidad en aquellos países en los que la desafección es mayor; en aquellos otros donde la desconfianza es menor la transparencia no se demanda con tanta intensidad porque ya es parte del sistema.

Finalmente, definida la transparencia y sus efectos positivos, la pregunta que nos queda hacernos es ¿qué es lo que favorecería que la transparencia se insertara en una política de buena gobernanza? (nos centramos en las variables endógenas al diseño de la política). ¿Qué requisitos deben darse para que la transparencia se implemente realmente en las políticas públicas y produzca impactos positivos? En suma ¿qué debe hacer un gobierno para que la transparencia sea real y no mera impostura? Pues bien, resumimos en la Tabla 5.2 todas estas variables.

TABLA 5.2

Componentes de una política de transparencia eficaz

1. Un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz y respetado.
2. Una simplificación exigente de normas y procedimientos.
3. Una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes intra e intergubernamentales para intercambiar información y utilizar la información intercambiada.
4. Reconocimiento constitucional del principio de máxima apertura.
5. Una garantía de agilidad, claridad y calidad en la provisión de información y en el tratamiento y renovación de la misma.
6. Una garantía de reutilización de los datos por todos los usuarios que lo deseen, gratis o a bajo coste.
7. Un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos.
8. Un procedimiento ágil de solicitud, demanda, quejas y recursos para el derecho de acceso.

9. Una formación eficaz de los funcionarios afectados, técnica y en valores.
10. Un presupuesto suficiente, con los empleados especializados suficientes y las tecnologías adecuadas.
11. Un órgano político impulsor con relevancia y peso político.
12. Un órgano de control y gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros.
13. Un control público de las agendas de los actores públicos relevantes y un sistema que permita seguir la huella legislativa.
14. Canales de denuncias eficaces y protección a los denunciantes.
15. Un sistema que dé información de los *inputs*, *outputs* y *outcomes* de las políticas, así como de los procesos para alcanzarlos (Heald, 2006: 30-32).
16. Un sistema de regulación del *lobby* que permita conocer quién lo ejerce, para qué, con quién se reúne y con qué presupuesto.
17. Una política sostenida para reducir la brecha digital.
18. Una normativa y unas prácticas adaptadas a la diversidad de los gobiernos, con especial énfasis en los gobiernos municipales más pequeños.

FUENTE: Elaboración propia.

Concluyendo, la transparencia, así pues, es un valor que se debe materializar en un subsistema de la política de buen gobierno y que debe permear la formulación, decisión, implementación y evaluación del resto de políticas públicas, considerando su doble ámbito de actuación, el interno o dominado por el emisor y el externo o dominado por el receptor; todo ello basado en la aportación de información rigurosa, fiable, comprensible, reutilizable y actualizada para todos los *stakeholders*, y, al tiempo, sostenido en la capacidad por parte de estos de transformarla en instrumento para la mejora de las políticas y el control del poder.

4.3.4. Rendición de cuentas

Sobre la rendición de cuentas existe una amplísima literatura cuyos orígenes históricos comienzan ya en Grecia y que a partir de las revoluciones democráticas del siglo XVIII se consolida (Jiménez Asensio, 2016). No obstante, hoy en día el concepto se ha expandido e incluye en sí tres dimensiones: el control institucional, el electoral y el social (O'Donnell, 1998, 2004a, 2004b; Smulovitz y Peruzzoti, 2000). De la literatura sobre el tema, hoy sabemos que para que se consiga una adecuada rendición de cuentas se precisa (Schedler, 1999; Bovens *et al.*, 2014): en primer lugar, que exista transparencia y se informe por el agente de los procedimientos usados, de los productos conseguidos y de los impactos estimados; además, ese mismo agente (individual o colectivo) debe ser capaz de dar una explicación narrativamente consistente de lo realizado. Segundo, el agente debe justificar sólidamente sus acciones ante las preguntas o requerimientos del principal, es decir, debe someterse a la auditoría y explicar los desajustes, en su caso. Tercero, debe asumir las consecuencias, tanto si son buenas como si son malas, de los resultados de su actuación. Evitar la impunidad por las malas decisiones es esencial para que el sistema funcione. Goetz y Jenkins (2005), por su parte, insisten en que deben existir mecanismos que obliguen a las autoridades, al distinguir la existencia de, al menos, dos dimensiones. La primera tiene que ver con la necesidad de ofrecer información y dar explicaciones (*answerability*), mientras que la segunda, igualmente necesaria para la existencia de auténtica rendición de cuentas, hace referencia a la existencia de mecanismo de sanciones cuando no se cumplen los compromisos establecidos (*enforceability*). En un excelente artículo de revisión, Wences nos dice que «podría definirse la rendición de cuentas como un proceso a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción a los gobernados y se sujetan a las sanciones y recompensas procedentes» (2010, 69).

Esto nos lleva directamente a la pregunta esencial de a quién y cómo deben rendirse cuentas. Para empezar, existe la rendición de

cuentas en el ámbito político. Los electos deben rendir cuentas a los votantes. En toda democracia el instrumento de control más importante frente a los abusos de poder es el voto (Manin *et al.*, 1999). Es parte de lo que O'Donnell denomina *vertical accountability* (1998, 2002). El control electoral consiste en la facultad que tienen los votantes de premiar o castigar la actuación de sus representantes a través de elecciones libres y periódicas. Este control tiene un carácter retrospectivo, es un juicio que se hace sobre la labor de los representantes electos, puesto que durante el tiempo que están en el poder, en nuestro modelo liberal-representativo de democracia, no se les puede obligar a cumplir sus promesas ni a implementar políticas específicas (a pesar del voto prospectivo que se hizo confiando en que cumplieran las promesas); es un control que permite que en las elecciones siguientes se les sancione si incumplieron promesas o abusaron de sus poderes (Manin, 1997). Todo esto solo es posible si la ciudadanía tiene una información exacta y no manipulada de la labor gubernamental. Sin transparencia sobre la acción de gobierno, sus impactos y fracasos, sus posibilidades y retos no es posible ejercer un voto fiable y congruente. También es de carácter político el control parlamentario sobre el gobierno y su sector público, con sus diferentes instrumentos: comisiones de investigación, preguntas, interpelaciones, comparecencias, moción de censura, etc. Nuevamente, los parlamentarios solo podrán controlar efectivamente al gobierno si disponen de información sólida y actualizada sobre la labor del gobierno. Por ello, el gobierno, en su vertiente de cabeza de la Administración (no olvidemos que el Gobierno tiene un rostro político y otro administrativo), debe informar, explicar y asumir consecuencias de sus éxitos y fracasos en la solución de problemas sociales ante los representantes del pueblo y debe justificar de forma clara cómo se gasta el presupuesto. Ello obliga a generar todo un aparato retórico y técnico para justificar unas decisiones frente a otras y para, además, explicitar los objetivos a alcanzar y generar los indicadores y metas que muestren el éxito o fracaso. Más aún, esta gestión por resultados debería incorporar la medición de los impactos de dichos

esfuerzos organizativos y presupuestarios en los problemas sociales, en suma, si los resolvieron o minimizaron o no. Finalmente, es control político el que realiza la dirección del partido sobre sus representantes en los distintos puestos públicos. Las direcciones de los partidos también deben tener la capacidad de conocer qué hacen y cómo lo hacen sus representantes. Más aún, los militantes deben recibir información continua y suficiente sobre la labor de quienes en nombre de sus siglas ocupan cargos públicos, y han de tener la posibilidad de exigir cuentas y reclamar, mediante los mecanismos de democracia interna, responsabilidades a quienes traicionaron los ideales y valores del partido. En suma, un político del ejecutivo, por ejemplo, tiene que rendir cuentas a electores, parlamentarios y dirigentes y militantes del propio partido. Todo ello comienza con un ejercicio de transparencia en sus agendas, en sus relaciones, en sus intereses y en sus acciones y resultados. En una línea de reflexión muy cercana a estas ideas, algunos autores proponen dos direcciones de la relación entre los conceptos de *accountability* y transparencia (ver Meijer, 2014). En primer lugar, la transparencia puede facilitar una responsabilidad horizontal siguiendo una ruta directa, esto es, mediante la rendición de cuentas de la administración hacia los ciudadanos y otros interesados. En segundo lugar, Meijer presenta una ruta indirecta, en la que la transparencia actúa fortaleciendo la responsabilidad vertical: a través de su acceso a los datos, los ciudadanos pueden conocer las prácticas administrativas y denunciar las disfunciones ante las autoridades competentes —una situación que se ilustra mediante la metáfora de alarma de incendio—.

En el ámbito gerencial, la rendición de cuentas sigue la cadena de mando, debiendo cada inferior rendir cuentas al superior correspondiente y las organizaciones al sistema. Para que pueda llevarse a efecto una rendición de cuentas gerencial, deben existir sistemas de planeamiento estratégico y de evaluación y monitoreo de la actividad diaria/semanal de las organizaciones y de las unidades; así como sistemas de evaluación del desempeño de los empleados públicos. Vinculado a lo anterior está el control económico-administrativo. Este control de la actividad económico-

administrativa debe incorporar un control externo no solo contable y de legalidad, sino también de eficacia y de gestión económico-financiera por el órgano competente, llámese Tribunal de Cuentas o como se quiera. También debe asegurar un control interno realizado de forma rigurosa por los auditores e interventores internos. Debe conllevar un control de riesgos económicos, organizativos, legales y éticos realizado por inspecciones con medios y protección suficiente para desarrollar su tarea. Exige mejorar los sistemas de contabilidad impulsando una contabilidad analítica. Demanda un control de la ejecución y diseño presupuestario guiados por una autoridad fiscal verdaderamente independiente, etc. La gestión pública ha analizado en profundidad cómo monitorear a través de las TIC y qué, cómo y para qué evaluar a los servidores públicos. Potenciar estos instrumentos y reforzar las actitudes favorables al control es fundamental para una Administración que sirva a la democracia. También existe la rendición de cuentas profesional, en la que cada miembro de la profesión esté o no en el servicio público, tiene que rendir cuentas a sus pares, de forma tal que demuestre que su ejercicio profesional cumple con los estándares éticos y técnicos establecidos por las asociaciones o colegios profesionales. La rendición de cuentas pública incluye, cómo no, un ámbito legal, rindiéndose cuentas a tribunales y jueces por la adecuada generación y aplicación de las normas. Nuevamente, nada de ello será efectivo sin transparencia.

Muy importante hoy en día es la denominada rendición de cuentas horizontal. La rendición de cuentas horizontal alude a la idea de control o equilibrio entre los poderes del Estado, remite a «la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales […], en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos» (O'Donnell, 1998, 173-174). Estas agencias pueden ser de dos tipos: de balance y asignadas (O'Donnell, 2002, 92-93). Las de balance están integradas por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuya existencia responde a

la búsqueda de equilibrios dentro del poder político; se caracterizan por ser actuaciones reactivas, intermitentes y que únicamente se generan ante transgresiones ya producidas, y sus resultados por lo general tienen altos costos políticos. Por esta razón las situaríamos en este texto dentro del ámbito político. Las agencias asignadas, en cambio, comprenden a tribunales de cuentas (auditorías o contralorías), fiscalías, defensorías del pueblo, agencias anticorrupción, agencias controladoras de la responsabilidad fiscal y similares; se caracterizan por ser proactivas y permanentes en su labor de control; su trabajo se basa en criterios técnicos y profesionales y un elemento clave de su eficacia es que tengan independencia o al menos suficiente autonomía de actuación (O'Donnell, 2004b, 22). Estas «agencias asignadas» tienen un difícil encaje en la doctrina clásica de la separación de poderes, por lo que en algunas Constituciones recientes se les otorga incluso el carácter de cuarto poder del Estado. Pero su labor depende de que la información que reciben de los órganos bajo control es fiable y cierta. Sin la transparencia de los gobiernos sometidos a control la labor de auditoría es inviable. De ahí que normas previas sobre archivos, garantías formales de los procedimientos, informes preceptivos, documentación de los actos, agendas públicas, contabilidad analítica, presupuestación, planificación normativa, generación de indicadores vinculados a objetivos, etc., sean clave para la adecuada rendición de cuentas, y todo ello comienza con la transparencia necesaria de todo ese conjunto de actuaciones. Una pregunta esencial para cerrar este tema es la relativa a la propia transparencia y rendición de cuentas de estos órganos. Incluso los jueces rinden cuentas a su órgano de gobierno, sea este un Consejo del Poder Judicial, sea un Tribunal Supremo, pero a menudo estas agencias quedan fuera de mecanismos de control externo. Por ello, es importante garantizar que existen instrumentos de control, sea parlamentario o gubernamental, sobre el cumplimiento adecuado de su función por dichas agencias asignadas.

Finalmente, existe la rendición de cuentas social, un «mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y

movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas» (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, 32). De ahí se deduce que los instrumentos de participación ciudadana y control por parte de la sociedad pueden ser un mecanismo útil de control de los abusos gubernamentales. En numerosos países ya existen, sobre todo en los niveles locales, presupuestos participativos, cartas de servicios, veedurías sociales, asambleas de control, buzones electrónicos de quejas, etc. El papel de los medios de comunicación es fundamental en el contexto de este tipo de control. La rendición de cuentas social comienza con la transparencia activa y el respeto exhaustivo del derecho de acceso. Gracias a esta sinergia entre transparencia y *social accountability* se previenen los abusos de poder, la manipulación y la mentira (Arendt, 1971).

4.3.5. Responsividad y participación

Todos estos instrumentos de control horizontal y societal, unidos al control vertical-electoral constituyen un elemento clave de cualquier democracia; si ellos funcionan, la democracia está viva; cuando no existen o no funcionan, la democracia se desmorona (Rosanvallon, 2015). Pero junto a ellos, parece necesario que las democracias actuales, democracias de audiencia en gran medida (Manin, 1995), sean «responsivas», es decir, den respuesta a las demandas ciudadanas de forma equilibrada. Para ello, deben desarrollar dos mecanismos de equilibrio: uno frente al poder de los sectores privilegiados económica y mediáticamente, cuya capacidad para influir en la agenda pública es enorme; el otro frente a las tendencias elitistas o paternalistas del propio gobierno. El primer mecanismo sería el de los instrumentos de discriminación positiva de los sectores más débiles de la población, buscando con ello favorecer la igualdad política real. Lo que se busca es que los órganos representativos estén más cercanos a las características plurales de la sociedad y se potencie la presencia de sectores desfavorecidos o minoritarios, mejorando con ello la toma de decisiones y la comunicación vertical entre representantes y representados (Crespo y Martínez, 2005). El segundo sería el del

fortalecimiento de la participación ciudadana directa. Ambos están íntimamente relacionados.

El elemento clave de la representación es el de la obligación, por parte de los representantes, de representar y dar respuestas. Pero representar implica ¿hacer lo que es positivo para el pueblo o, simplemente lo que el pueblo considera correcto en cada momento? Además ¿quién es el pueblo en cada caso concreto? El día de las elecciones está claro que el pueblo son los electores, pero tras las elecciones, en el día a día de la gestión, el pueblo ya no está claro quién es, ni qué preferencias son las que representan a toda una mayoría normalmente silenciosa (Arrow, 1974). Para comprender lo problemático de esta conexión se necesitan analizar tres espacios de relación (Manin *et al.*, 1999). En primer lugar, existe el espacio de la cotidiana comunicación entre representantes y representados, un espacio donde la ciudadanía puede producir señales de interés o rechazo sobre una determinada política o programa, a través de manifestaciones, peticiones firmadas u otros medios de actuación política. Un gobierno representativo debe ser sensible a las demandas ciudadanas, debe ser receptivo (Sartori, 1992), ahora bien, esa receptividad tiene límites legales, económicos y propiamente democráticos. Casi siempre, los mejor organizados y más poderosos tienen un plus de influencia en la agenda pública que puede ser distorsionador. Pero, por otra parte, un Gobierno que no es receptivo y que adopta un paternalismo autoritario puede estar incumpliendo uno de los requisitos clave de la democracia, que implica el gobierno del pueblo y no de burócratas bienintencionados o reyes-filósofos. De ahí la importancia de la participación ciudadana equilibrada en las democracias representativas.

En segundo lugar, los representantes se presentan a las elecciones con un conjunto de promesas y proyectos que constituyen, en caso de ser elegidos, el mandato electoral. Si cuando gobiernan cumplen con su programa electoral están siendo unos buenos representantes, en suma, están siendo receptivos a lo que el pueblo decidió. No obstante, cuando el partido que gana las elecciones ejerce el poder se puede encontrar con una realidad muy distinta a la que se preveía en su programa, bien porque la

información disponible no era exacta, dada la manipulación informativa realizada por el anterior gobierno (Maravall, 2003), bien porque haya cambiado el contexto político o económico nacional e internacional (Manin *et al.*, 1999). En ese caso, cumplir el mandato puede ser dañino para el interés general y se produce una tensión entre receptividad y responsabilidad (Sartori, 1992). Incluso, en ocasiones, el gobierno, al aceptar la presión social en determinada política puede estar traicionando su mandato electoral, con lo que se produce una nueva tensión entre receptividad y mandato. La responsividad, en estos supuestos, requiere encontrar vías de explicación y de *feedback* ciudadano de nuevo. En tercer lugar, la relación entre representantes y representados se realiza también mediante el mecanismo del voto retrospectivo, es decir, los votantes, se presume, no votarán de nuevo a aquellos representantes que, cuando gobernaron, empeoraron las condiciones de vida de los votantes por su incompetencia o irresponsabilidad en el ejercicio del cargo. No obstante, este mecanismo presume varios factores que no siempre, ni mucho menos, se dan. En primer lugar, supone la existencia de información suficiente para los votantes sobre la competencia del gobierno. En segundo lugar, una racionalidad muy sólida en el votante medio, es decir, asume que los individuos cuentan con un ordenamiento de preferencias consistente frente a un conjunto de posibles alternativas y que este ordenamiento es completo (puede comparar todas las alternativas posibles), reflexivo (lo puede comparar con él mismo) y transitivo (Beltrán, 2003). En tercer lugar, que el Gobierno no manipula la información y engaña sobre resultados a los votantes. Por ello, de nuevo, es esencial que existan mecanismos que faciliten la información objetiva, la acerquen a la gente de forma no manipulada, busquen su comprensión y pregunten sobre la satisfacción con las respuestas dadas. Todo ello nos lleva a la importancia de mecanismos que fomenten la responsividad y la participación ciudadana.

En principio, los beneficios de la participación, son muy numerosos, pues es un instrumento educativo que refuerza las virtudes cívicas, mejora la lealtad al sistema democrático de la ciudadanía, aumenta el control de los representantes, mejora la

eficacia en la gestión pues refuerza la legitimidad, genera consensos y facilita la implantación (Del Águila, 1996). En todo caso, tampoco puede obviarse, en la democracia actual, ni la presencia ineludible de los partidos políticos, ni el hecho de que las democracias modernas son representativas necesariamente. La democracia puramente directa hoy por hoy es inviable, incluso aunque fuera deseable, cosa muy discutible. Ni siquiera sus defensores más acérrimos pueden obviar la presencia de un gobierno que defina la agenda a votar electrónicamente (Behrouzi, 2006, 63). En conjunto, los mecanismos participatorios pueden tener dos grandes finalidades, o bien sustituir la decisión de los representantes, o bien mejorar la representación. La sustitución solo es provisional y puntual, no permanente, dada la imposibilidad material de un gobierno continuo vía decisión individual de los ciudadanos. De ahí que, hoy en día, la participación ciudadana se realice, sobre todo para ayudar a mejorar la calidad de la representación, no para sustituirla (García Guitián, 2007, 264). Los mecanismos de democracia directa (como la iniciativa legislativa popular, el referéndum o la revocatoria del mandato), donde existen, han generado efectos no siempre positivos y, en cualquier caso, han requerido siempre de una clase política que gestionara el proceso e implantara las decisiones.

En general, en todo el mundo libre se está viviendo la continua expansión de la idea de que introducir instrumentos de participación puede ayudar a los responsables públicos a desarrollar de forma más legitimada y eficaz sus misiones. Para tener una idea más precisa de este amplio movimiento, es necesario diferenciar entre los distintos dispositivos de participación ciudadana, que se han ido consolidando. En su conjunto, unos intentan ayudar a la formulación de políticas más inclusivas, otros se centran en la implantación o gestión de las decisiones, unos favorecen la participación individual de cada ciudadano, otros favorecen una participación mediada, a través de asociaciones u organizaciones de interés explícito. En resumen, siguiendo a Sintomer (2007) es posible distinguir entre una serie de modelos:

1) *Las asambleas*. Sabemos que éstas constituían uno de los pilares de la democracia antigua y que han jugado un papel trascendente más adelante, en especial en Suiza y Nueva Inglaterra en la época moderna. En numerosos casos contemporáneos, los mecanismos institucionales de participación se apoyan exclusivamente en asambleas.
2) *Los referéndums*. Desde hace un siglo, constituyen un instrumento fundamental de democracia local en Estados Unidos y aun más en Suiza, y en los últimos años han aumentado su popularidad en varios países europeos a escala local e incluso nacional (ver el Brexit).
3) *Las juntas de distrito*. Congregan un pequeño número de ciudadanos designados en base a distintas modalidades y constituyen una instancia que, a lo largo de su mandato, se erige en portavoz de los habitantes de ese distrito. Han experimentado un crecimiento excepcional en las dos últimas décadas.
4) *Los fondos de distrito*. En algunos casos, los ciudadanos consideran que disponen de un «derecho de utilización» de las finanzas públicas que les permite decidir directamente acerca de la realización de pequeños proyectos cuya ejecución corresponderá a la Administración. Este mecanismo también se está generalizando cada vez más.
5) *El desarrollo comunitario*. Muy extendido en el mundo anglosajón y en el tercer mundo, este tipo de mecanismo coloca en manos de los habitantes la gestión de centros de proximidad, mediante fondos procedentes del gobierno local, de programas nacionales o internacionales, o de recursos privados.
6) *Los presupuestos participativos*. Ideado en Porto Alegre, este mecanismo ha sido adoptado en varios cientos de municipios latinoamericanos y europeos. Está destinado a vincular de forma duradera a los ciudadanos con las deliberaciones en materia de presupuestos yendo más allá del mero ámbito del distrito.

7) *Los jurados ciudadanos*. Compuesto de un pequeño número de habitantes elegidos por sorteo, buscando eso sí, la representatividad; este mecanismo puntual está orientado a la emisión de una opinión consultiva, tras un debate argumentado, sobre una cuestión determinada por las autoridades locales. El carácter argumentativo de estos jurados los distingue de las encuestas, cuestionarios y sondeos a menudo utilizado por las autoridades locales. Se han llevado a cabo varios cientos de experiencias en Europa (especialmente en Gran Bretaña, Alemania y España).
8) *Las comisiones consultivas.* En ellas, cargos electos y ciudadanos de a pie (a menudo delegados de asociaciones o representantes de grupos de interés) debaten temas concretos y políticas sectoriales. Se trata de uno de los instrumentos más extendidos que favorecen la participación. Este ha sido otro de los modelos que ha conocido un gran auge en los últimos años.
9) *Los planes estratégicos participativos y los planes de desarrollo comunitario*. A escala de una ciudad o de un distrito, estos mecanismos permiten asociar ciudadanos individuales u organizados con la planificación urbana y social de los territorios. Se han multiplicado por casi todas partes, en especial en distritos con dificultades o que están sufriendo una reestructuración urbana. *Las Agendas 21 locales*, que constituyen una herramienta modelada a escala internacional, representan una forma singular de planificación participativa. En general, están dirigidas a asociar los distintos grupos de interés con las asociaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen un valor de planificación indicativo y están especialmente extendidas en países como Alemania y España.
10) *Los mecanismos de representación de los ciudadanos-usuarios en los servicios públicos* permiten asociar ciudadanos en tanto que usuarios con la gestión de los servicios públicos municipales o paramunicipales. Estos mecanismos, a menudo desarrollados en base a iniciativas contenidas en las

legislaciones nacionales, se han extendido con gran rapidez en Europa a lo largo de las dos últimas décadas y actualmente son muy numerosos.

11) *La mesa redonda sector publico-privado*. En aquellos entornos en los que la participación es ante todo una extensión de los mecanismos de la gobernanza, a menudo toma la forma de una cooperación entre sector público y privado, en la que las asociaciones y ONGs constituyen un actor entre varios, junto a empresas, cargos municipales electos y, en su caso, representantes de organismos nacionales o internacionales. Estas estructuras, como las anteriores, también se han desarrollado vigorosamente en los últimos años. En cualquier caso, la elección del instrumento más adecuado a las características estructurales y culturales del entorno es clave para el éxito de los mecanismos participatorios.

Además de estos mecanismos, una democracia de calidad debería favorecer lo que se denomina gobernanza colaborativa, en la que empresas y ONGs participen en la creación de valor público gracias a un diseño estratégico de prácticas cooperativas (Donahue y Zeckhauser, 2011). Además, merced a las nuevas tecnologías, es posible que los ciudadanos controlen y monitoreen la actividad pública desde el sillón de sus casas, que participen en la redacción de normas, que colaboren en la gestión pública cotidianamente. El denominado Gobierno Abierto, la Coproducción de servicios, las Innovaciones público-privadas abren un inmenso abanico de posibilidades que una democracia de calidad no puede ignorar. Para ello, es preciso que la tecnología se ponga al servicio de la democracia (Barber, 1998). Desde la perspectiva administrativa, los servidores públicos deberían fomentar la investigación sobre las demandas ciudadanas de servicios públicos, el codiseño de productos y servicios, la evaluación de la calidad y la evaluación de políticas con la ciudadanía. Deben generar mecanismos y plataformas confiables y amables para la participación ciudadana en la formulación de ideas sobre cómo resolver problemas públicos, en la generación de propuestas normativas, en la colaboración para la

gestión de servicios. Numerosos países, entre ellos España, siguiendo este camino, han incluido la obligatoria consulta ciudadana a través de las nuevas tecnologías con carácter previo a la aprobación de las leyes (OECD, 2015). También, hoy en día es posible buscar una aplicación de normas más en diálogo —leyes blandas— con los afectados, más cercanas a las características del caso y a las instrucciones que a la represión (Peters, 2006). Pero, a pesar de todas las buenas intenciones, todo este mundo de la participación y la cogestión tiene el riesgo de la captura, de la opacidad y la clientelización, por ello, es imprescindible expandir la actitud pública sobre este mundo de relaciones que tienden a privatizarse. En suma, es preciso expandir la *accountability* a las propias instancias de participación social (Cunill, 2015, 60).

Las reflexiones previas sobre responsividad y participación no sesgada nos deben llevar también al valor de la equidad. La igualdad política hoy está en riesgo, sobre todo en países capturados por el poder de las oligarquías económicas, como el propio Estados Unidos (Lessig, 2011). Pero, además, la tendencia a la desigualdad económica es cada vez mayor, por ejemplo, en 2010, los ingresos del 10 % más rico eran 9,5 veces los de los más pobres, cuando solo 5 años antes eran 7 veces mayores (Piketty, 2014). La igualdad política es enemiga de la captura de las políticas por grupos poderosos, pero, además, solo puede ser servida si existe un nivel de igualdad social razonable. Para hacer frente a este reto, existen dos mecanismos de equilibrio que deben considerarse prioritarios: uno frente al poder de los sectores privilegiados económica y mediáticamente; el otro frente a las tendencias a la desigualdad que la economía global genera.

El primer mecanismo puede descomponerse en tres partes. La *primera* sería la de los instrumentos de discriminación positiva de los sectores más débiles de la población, buscando con ello favorecer la igualdad política real, sin atentar contra el universalismo (Thompson y Hogget, 1996). Mecanismos como los presupuestos con enfoque de género o el análisis de impacto de las normas desde la perspectiva de género o desde una perspectiva social y medioambiental serían buenos ejemplos. Lo que se busca es que

los órganos representativos estén más cercanos a las características plurales de la sociedad y se potencie la presencia de sectores desfavorecidos o minoritarios, mejorando con ello la toma de decisiones y la calidad democrática. Esto tiene en el ámbito tecnológico un reto importante: superar la brecha digital. En el ámbito de las políticas públicas exige una preocupación por el fortalecimiento de la sociedad civil, esencialmente de aquellas organizaciones que luchan por los más desfavorecidos, dándoles un papel esencial en la toma de decisiones que afectan a sus representados. En la propia Administración esto nos obliga a pensar en la representatividad de la propia burocracia, y en la consiguiente búsqueda de mecanismos que ayuden a hacer una Administración que se parezca más a la sociedad y no se elitice. Una burocracia representativa, con suficiente *empowerment*, puede ser un instrumento activo en la búsqueda de equidad. La *segunda* parte sería la vinculada a promover el control de los lobbies, la regulación de la financiación de los partidos, la elaboración de normas asegurando un campo de juego equilibrado, la publicidad de las agendas gubernamentales, la generación de la huella legislativa, el control de las puertas giratorias (Villoria y Revuelta, 2015). Todo un reto para asegurar unas condiciones lo más iguales posibles en la formulación e implantación de las políticas. La *tercera* estaría en el ámbito de las actitudes individuales y en la incorporación de valores de equidad a la cultura organizativa. Cada funcionario puede, en su pequeño ámbito de discrecionalidad, preocuparse por la equidad (Gooden, 2014). Los policías en sus controles, los maestros en su clase, los sanitarios en sus clínicas pueden y deben buscar equidad y equilibrio, aunque ello siempre genere tensiones.

El segundo mecanismo sería su labor en la promoción y, sobre todo, gestión de políticas predistributivas e inclusivas. La educación y la salud son esenciales para evitar la desigualdad y generar condiciones políticas y sociales para una democracia de calidad. Quienes trabajan en este ámbito deben promover decisiones considerando seriamente sus efectos distributivos y redistributivos, clarificando las relaciones de causa-efecto y sus impactos (OECD, 2015). En suma, las decisiones han de someterse a un exigente

análisis coste-beneficio o coste-eficacia, las normas deben pasar por una adecuada evaluación previa y post de impacto social, medioambiental, de género, de pobreza, de empleo. No nos deben bastar los análisis generales, es preciso ir a microanálisis de impacto sobre los grupos más débiles. Los presupuestos deben ser estudiados y aplicados viendo sus impactos de género, pero también sus impactos sobre los otros grupos más débiles de la sociedad. En su conjunto, estas opciones permiten garantizar más crecimiento económico, mejor integración social, libertades reales —no solo sobre el papel—, mayor responsividad e igualdad política.

5. LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

5.1. INTRODUCCIÓN

Teniendo claro cuál puede ser el marco normativo y los procesos y órganos adecuados para generar marcos de integridad y buen gobierno, el problema que se plantea ahora es cómo conseguir que se asuman políticamente y sean respetados por los funcionarios y, en la medida que les afecte, por los ciudadanos. Para el problema de la voluntad política no tenemos soluciones precocinadas. Debemos esperar que líderes con visión patriótica e integridad moral asuman sus obligaciones ante el país y hagan de la lucha por la integridad una prioridad de su gobierno. El problema de la corrupción existe, sus consecuencias perversas son obvias, las soluciones institucionales están, en gran medida, listas para ser usadas. En países de alta cultura cívica el incentivo para los gobernantes es obvio, si no toman las medidas perderán las elecciones. Por desgracia, en países con estructuras clientelares y alta desconfianza este incentivo no existe, más bien al contrario. De ahí que sea tan importante que desde el propio gobierno se genere un cambio de actitudes y que, a medio plazo, la ciudadanía castigue electoralmente la corrupción e incentive con su voto medidas de integridad. Para ello es muy importante cambiar el marco de

expectativas ciudadanas y fomentar la cultura de la legalidad. En suma, generando holísticamente instituciones adecuadas y asegurándolas promoveremos una cultura de la legalidad, con la que sostendremos las reformas en las instituciones diseñadas desde arriba.

5.2. El concepto

El concepto de cultura de la legalidad es muy proteico, en todo caso no debe confundirse con las «condiciones de legalidad de la cultura de la legalidad» (Wences y Sauca, 2014, 29 y ss.), es decir, no debe confundirse con el Estado de derecho, la primacía de la legalidad o el imperio de la ley, que serían la expresión formal del marco cultural y, a su vez, la condición del desarrollo de tal cultura. Adoptamos una concepción de la cultura de la legalidad que bebe de fuentes psicológicas, sociológicas y politológicas, que ponen el énfasis en conceptos como confianza social, expectativas y creencias. En la actualidad, la mayoría de los científicos sociales ven la cultura como un fenómeno conectado esencialmente con los aspectos intangibles, simbólicos, ideacionales de las sociedades humanas; la esencia de la cultura no son los artefactos, instrumentos u otros elementos tangibles, sino cómo los miembros del grupo los interpretan, usan y perciben (Banks *et al.*, 1989). Los elementos esenciales de la cultura consisten, así pues, en las creencias tradicionalmente consolidadas (por ejemplo, seleccionadas y derivadas históricamente) y en los valores a ella conectados (Kroeber y Kluckhohn, 1952). En suma, hablaríamos de los conocimientos compartidos y los esquemas de comportamiento creados por los grupos sociales para percibir, interpretar, expresar y responder a las realidades sociales que les rodean (Lederach, 1995, 9). En nuestro caso, estaríamos hablando, sobre todo, de las creencias sobre el valor de la ley, el respeto a las leyes y su cumplimiento.

Ortega y Gasset hizo una gran aportación a la sociología distinguiendo entre «creencias» e «ideas». Según el filósofo, de las

creencias no se es consciente. Son las vigencias radicales acerca de la realidad, las interpretaciones recibidas, en que se está; nos sostienen, son continentes, frente a las ideas, que las tenemos. Al no pensarse en ellas, ni enunciarse, solo se pueden descubrir en sus efectos y en la variación histórica, así como en su desaparición. Y es fundamental conocerlas para entender una sociedad: los hombres piensan y hacen esto y no lo otro, porque «están» en unas creencias concretas. Las ideas se originan para suplir, complementar, apuntalar las creencias. Creencias e ideas son órganos de certidumbre; las primeras de certeza «en que se está» y las siguientes de certeza «a la que se llega». «La certidumbre total en que se asienta nuestra vida es, pues, una resultante de la convivencia e interacción del sistema de creencias, con el repertorio de ideas» (Marías, 1993, 177).

En tanto las creencias compartidas tienden a generar unas conductas comunes en los actores que las poseen, es muy probable que causen unas percepciones sociales semejantes sobre el comportamiento de los citados actores. Si los políticos creen que los otros políticos son corruptos y rompen las reglas del juego —juegan sucio—, entonces tienen muchos incentivos para jugar sucio; en esas circunstancias lo supuestamente «racional» es que muchos actúen de forma corrupta e ilegal, lo cual llevará a una percepción ciudadana generalizada de corrupción e ilegalidad en la esfera política, dado que los ciudadanos observan y sufren dichos actos y, cuando no los observan o sufren, los leen en los periódicos o los comparten en las tertulias. Esto, a su vez, consolida la creencia, pero esta vez a nivel general —de los propios ciudadanos— en el desprecio a la legalidad entre la clase política, por lo que las interacciones entre ciudadanos y políticos también tenderán a ser corruptas, consolidando la percepción y las prácticas subsiguientes en una espiral perversa para la legalidad y honestidad.

5.3. La trampa social y sus límites

Por esa razón, cuando las percepciones ciudadanas de ilegalidad o corrupción por parte de los políticos son elevadas, refuerzan o generan creencias dañinas para la legalidad, sobre todo cuando se convierten en componentes permanentes de la cultura política de los países. Por otra parte, puede ocurrir que las creencias sobre la ilegalidad de la actuación de los políticos se expandan y lleguen a producir una creencia en la tendencia colectiva a no respetar las normas (Villoria *et al.*, 2013); es decir, se puede producir el fenómeno siguiente: ciertos ciudadanos, para obtener privilegios que los demás no poseen, pactan con los políticos beneficios extraordinarios a cambio de lealtad; otros ciudadanos lo ven y, dado que existe impunidad ante estas conductas fraudulentas, se embarcan en intercambios corruptos o ilegales con los políticos también —como vimos en el caso de Lanzarote— y, cuando llega un punto de saturación, se generaliza la creencia en la tendencia de los demás a incumplir la ley, propagándose intersubjetivamente la desconfianza en el respeto ajeno a la ley. En este momento se ha consolidado ya un problema de acción colectiva de segundo orden (Ostrom, 1998, 7), pues la gente puede aceptar como natural el incumplimiento de las normas, por ser parte de la vida normal y/o puede sentirse autorizada a buscar beneficios para sí misma, más allá de la legalidad, implicándose en actos ilegales, corruptos e ineficientes, con lo que se genera una trampa social (Bardhan, 2005; Rothstein, 2011). Ello llevaría a que personas que con una percepción menor no aceptarían intercambios corruptos o ilegales, cuando la percepción aumenta sensiblemente los aceptarían. Al final, tras el paso de los años, se genera una creencia compartida en que las leyes no se cumplen, en que existe impunidad cuando se incumplen, en que la aplicación es parcial e inequitativa, etc. Todo esto hace que sea muy costoso personalmente cumplir con la norma y que se expanda la sensación de que, aunque preferiríamos vivir en la legalidad, es «inviable hacerlo en este contexto». Estamos ya ante un problema de baja cultura de la legalidad con los efectos consiguientes.

Este tipo de argumentos nos llevan a preguntarnos cómo es posible que en el mundo aún exista orden y cooperación, pues de

acuerdo con estas ideas de fondo la tendencia a la expansión de creencias en el egoísmo ajeno y en la capacidad manipuladora de los poderosos, reforzadas por unos *media* que desacreditan visiones optimistas de la sociedad, la expansión del individualismo en sociedades terriblemente desiguales (Coleman, 1986) y la influencia de Internet como espacio de comunicación fragmentado y autorreferencial (Sunstein, 2003), llevarían poco a poco a la eliminación de todo altruismo y a la consolidación de un estado natural hobbesiano anterior al Estado. La respuesta desde la economía, basada en el autointerés inteligente de mantener lazos altruistas (Axelrod y Hamilton, 1981) o la capacidad humana en ciertos entornos de gestionar cooperativamente bienes comunales (Ostrom, 2009), no aporta mucha esperanza en situaciones de amplia desconfianza, desigualdad y globalización económica. Todas estas afirmaciones nos obligan a tratar dos temas previos: el papel de la racionalidad egoísta en el ser humano y el problema de las normas morales y las normas sociales.

En primer lugar, es preciso destacar que, frente a la visión pesimista, la realidad en muchos países nos muestra, por el momento, datos de estabilidad y consistencia normativa ciertamente sorprendentes y, sustentando esta realidad, numerosos experimentos demuestran la tendencia humana a ciertos comportamientos altruistas y cooperativos, frente a la visión estereotipada del «*homo oeconomicus*» (Henrich *et al.*, 2004; Ostrom, 2005; Elster, 2007). De acuerdo con Searle (2010), el lenguaje humano ya constituye de por sí un contrato social; en el ser humano existe naturalmente intencionalidad colectiva, que es la base del hecho social. Cuando los niños juegan, o cuando conversamos en torno a una cerveza hay intencionalidad colectiva cuyo sustento esencial es el lenguaje. La intencionalidad colectiva nos lleva a atribuir a personas y objetos ciertas funciones, por ejemplo, a cierto tipo de papel la función de dinero, o a una persona la función de guardián de ciertas reglas. En suma, a las personas les atribuimos una función de estatus, esencial para la intencionalidad colectiva, y, con ella, le otorgamos poderes deónticos vinculados a su rol, como derechos, obligaciones y

responsabilidades; todo ello culmina con indicadores de estatus. Cualquier policía o juez trabajan en el marco de una intencionalidad colectiva por conseguir justicia o seguridad, les atribuimos una función con sus derechos y obligaciones y les aportamos unos indicadores de su estatus (uniforme o toga). La socialización y, posteriormente, la aceptación de su rol ya les exige actuar no como sujetos egoístas, sino como sujetos sociales. Del mismo modo, los ciudadanos, conscientes de la intención colectiva de mantener la paz y la seguridad, asumimos nuestro papel de contribuyentes o de conductores y, cumpliendo nuestros deberes, aseguramos el fin común. Por ello, es muy importante destacar que la conexión entre percepción de ilegalidad y expectativas de bajo respeto a la legalidad por parte de los otros no tiene por qué conducir inmediatamente a la aceptación generalizada de la corrupción o el fraude. Ni tampoco a la implicación personal en actos ilegales o fraudulentos. Simplemente, genera unos incentivos tan poderosos entre los actores que puede hacer que una parte de la población, ante el dilema de cumplir la ley y ser perjudicado o saltarse la ley y beneficiarse, opte por lo segundo, agrediendo a esa parte inteligentemente altruista del ser humano. Si esa percepción ya crea creencias colectivas compartidas sobre el mal comportamiento ajeno probablemente el problema se agrave.

Todos sabemos que el respeto a la norma, sobre todo cuando no nos favorece personalmente, es altruista. Este respeto probablemente no aumenta nuestro bienestar personal, ni nuestra aptitud individual para el éxito, mas maximiza el bienestar de toda la comunidad; ahora bien, para que se sostenga, se necesita una socialización adecuada y un equilibrio social favorable a los altruistas frente a los depredadores, con el sistema de sanciones correspondiente (Gintis, 2006). Un problema típico de los estudios sobre el comportamiento ilegal es el de la falta de clarificación en los mecanismos causales una vez se establecen las correlaciones y regresiones oportunas. El problema en nuestro caso es el de la explicación de por qué un incremento sustancial en la percepción de ilegalidad ajena puede llevar a una mayoría de ciudadanos a superar factores de socialización en el respeto a las normas y

comenzar a actuar incumpliéndolas cuando esto les puede interesar. Esto es lo que los sociólogos europeos han denominado el problema de la transformación, o de cómo factores micro se combinan para convertirse en un problema social (Coleman, 1986). La teoría de la elección racional sugeriría que la búsqueda egoísta del interés inmediato en ese contexto de desconfianza llevaría a aceptar ciertas reglas informales del juego y a involucrar en actos corruptos e ilegales a una mayoría de los ciudadanos. Pero esta explicación no considera, por ejemplo, la transmisión epigenética, entre generaciones, de la internalización de normas. Esta transmisión de memes implica una serie prolongada de interacciones, controladas por progenitores y ascendientes influyentes, llevadas a cabo con un coste considerable y reforzadas por una compleja red de sanciones informales (Gintis, 2006). Una de las explicaciones más sólidas del éxito humano en la lucha por la supervivencia tiene que ver con el desarrollo del altruismo recíproco (Trivers, 1971) y la generación de instituciones que lo refuerzan. Dicha teoría tampoco considera las emociones prosociales como la vergüenza, la empatía o el remordimiento (Bowles y Gintis, 2005). O la existencia de circuitos mentales especializados en nuestro cerebro que valoran las relaciones interpersonales y los juicios sociales informados (Damasio, 1994), lo cual explica que en casi todas las sociedades se valoren normas como la preocupación por la aprobación de los demás o el mantenimiento de un horizonte a largo plazo para la toma de decisiones, aunque en sociedades con muy mal funcionamiento —donde los depredadores alcanzan una mayoría— esta transmisión pueda interrumpirse (Edgerton, 1992). Todo ello nos lleva a insistir sobre la importancia del análisis de la cultura de la legalidad y sus componentes con una perspectiva antropológica histórica y evolutiva, de cara a una más rigurosa explicación de sus causas y posibles efectos.

5.4. NORMAS SOCIALES Y NORMAS MORALES

Llegados a este punto, parece necesario también hablar del papel de las normas morales y de las normas sociales para explicar la conducta frente a las normas legales. Siguiendo a Rodríguez-López (2013), la diferencia entre normas morales (NM) y normas sociales (NS) se basa en la presencia o ausencia de la incondicionalidad.

Incondicionalidad: Si para un agente A *n* es una NM, A actuará conforme a *n* con independencia de la conducta y expectativas de los demás. El incumplimiento generaría sentimiento de culpa.

Condicionalidad: Si para un agente A *n* es una NS, A solo actuará conforme a *n* si otros cumplen *n,* si otros esperan que A cumpla *n*, si otros, con su conducta, inducen (por ejemplo, con sanciones) a A a cumplir *n*. El incumplimiento no produce culpa, solo vergüenza si se descubre y las expectativas ajenas sobre el comportamiento propio son traicionadas.

La primera consecuencia, a nuestros efectos, de esta distinción estaría en que, aunque se perciba y se espere por ciertas personas que los demás no cumplan, si estas personas cumplen las leyes por deber moral seguirán cumpliéndolas con independencia de las conductas ajenas. Siguiendo esta lógica, en un país en el que las personas del nivel 1 de Kohlberg (ver capítulo III) adquieren un poder político o económico elevado, las posibilidades de que se entre en una dinámica de colapso de la legalidad son importantes, pues la quiebra institucional está asegurada. El nivel 2 es el del *homo oeconomicus*, un «idiota racional», según la denominación de Sen (2010), que con su corta racionalidad impide la cooperación humana; si la mayoría de las personas fueran así, la tendencia hacia un deterioro global de la cultura de la legalidad estaría garantizada, pues cada día hay más información sobre abusos, ilegalidades, corrupciones que hacen más irracional seguir jugando limpio. Una sociedad poblada mayoritariamente por personas del nivel 3 permitiría la consolidación de una doble realidad, por una parte, cooperación y respeto en los ámbitos familiares y grupales y, por otra, deterioro de la legalidad, sobre todo si se consolidan creencias sobre la corrupción y el abuso gubernamental. En el nivel 4 es donde ya pueden encontrarse barreras suficientes al deterioro de la

legalidad, pues si la mayoría de la población cumple las leyes por deber moral, las informaciones y opiniones sobre ilegalidad ajena no llevarán a cambios sustanciales de conducta en la mayoría de la población. En suma, en una sociedad donde la asunción moral de la legalidad sea elevada, es seguro que el cumplimiento de las leyes estará casi asegurado, por la propia acción y por los efectos de la propia acción sobre los demás, vía sanción social o denuncia formal. Siguiendo a Elster (2009), las emociones propias del incumplimiento moral son la de la indignación en el observador y la de la culpa en el actor. De tal manera que, en sociedades con un número elevado de personas que entienden que es una obligación moral cumplir la ley, el control social será muy fuerte y las sanciones a los incumplidores exigidas de forma altruista. Pero más importante aún, la propia culpa hará de sanción eficaz y evitará los incumplimientos sucesivos. Como no existen estudios empíricos que muestren sociedades con extensiones mayoritarias de personas de los niveles 5 y 6, no tratamos esa posibilidad utópica que, lógicamente, llevaría a espacios de legalidad, justicia y cooperación desconocidos actualmente.

No obstante, para muchas personas el cumplimiento de la ley es una norma social, no moral. Las emociones vinculadas al incumplimiento de la norma social son la del desprecio en el observador y la vergüenza en el observado si es descubierto, de ahí que la clave para violarla sea el interés y el ocultamiento (Elster, 2009). Esto implica que estas personas podrían saltarse las normas si creyesen que un número elevado de los demás no las cumplen. Pero, aún así, si existiese una suficiente presión social hacia el cumplimiento y sanciones de algún tipo, las personas que se enfrentasen al dilema podrían cumplir la norma si se sintiesen suficientemente observados (Elster, 2007). Por ello, un seguidor de una NS puede ser inducido a violar la norma si sus acciones no pueden ser monitorizadas y castigadas, máxime cuando cree que los demás no cumplen. Es, en suma, la expectativa de que, aunque crea que los demás no cumplen, me observan, esperan de mi el cumplimiento y están dispuestos a la sanción, la que hace que el sistema funcione y se cumplan las leyes como normas sociales.

5.5. NIVELES DE CULTURA DE LA LEGALIDAD

Finalmente, la cultura de la legalidad no necesita medir las actitudes ante las leyes, sino el respeto a las leyes. Alguien puede tener una actitud negativa frente a una ley y respetarla, y viceversa, alguien puede tener una actitud positiva frente a la ley y transgredirla cuando afecta a sus intereses. Se podría, por ejemplo, estar en desacuerdo con las escalas del impuesto sobre la renta y, aún así, pagar lo que corresponda sin buscar salidas dudosamente legales; y se podría estar de acuerdo con que hay que tener semáforos y pararse cuando están en rojo, pero saltárselos cuando se tiene prisa. Por otra parte, en regímenes totalitarios la estructura formal de aplicación del derecho y de la ideología totalitaria puede hacer muy difícil el incumplimiento de leyes que la mayoría de la población considera inaceptables. Y alguien, como acabamos de ver, puede cumplir una ley injusta por entender que las normas deben ser cumplidas en aras de un bien superior normativamente, cual es el de la seguridad jurídica. Ello sin perjuicio de que, al mismo tiempo, participe en actividades políticas que lleven a cambiar la norma. Más aún, alguien puede tener una actitud negativa ante la ley e incumplirla respetando el Estado de derecho, como es el caso de la desobediencia civil, que exige una aceptación de las consecuencias legales de la ilegalidad cometida. Por todo ello, podríamos afirmar que la medición de la cultura de la legalidad debe evitar considerar si las leyes son justas o injustas para los ciudadanos, centrándose en el respeto a la legalidad existente. En todo caso, esta afirmación requiere un matiz importante, si no hay democracia (ni ED) en el país correspondiente, la cultura de la legalidad puede estar midiendo la calidad del régimen represivo y no la esencia de lo que aquí pretendemos: el respeto a la ley en el marco de un Estado de derecho. En suma, que la medición de la cultura de la legalidad tiene sentido, sobre todo en un régimen democrático, un régimen que, al menos, reúna los requisitos de una democracia de mínimos o shumpeteriana. En una férrea dictadura pueden existir factores exógenos que dificulten comprobar la realidad social existente. Y todo ello sin considerar el factor

normativo, creemos que es positivo el respeto a la legalidad y la seguridad jurídica en una democracia porque siempre respetará unos valores superiores constitucionales que son los que la legitiman; pero, en una dictadura, el incumplimiento de normas que, por ejemplo, atentan contra los derechos humanos sería, en circunstancias normales, no solo legítimo, sino deseable, dándose la paradoja de que una baja cultura de la legalidad podría ser un síntoma de salud cívica.

Por todo lo anteriormente enunciado, entendemos por cultura de la legalidad el conjunto de expectativas[10] ciudadanas sobre el respeto a la ley y a los procedimientos legales por parte de los gobernantes, los órganos especializados en la ejecución del derecho y los ciudadanos en general. Esto a su vez puede subdividirse en (Bichieri, 2006; Sugden, 1998) expectativas empíricas: cuánta gente creo que cumple con la ley (incluido el gobierno); y en expectativas normativas: cuánta gente espera de mí que cumpla con la ley (incluido el gobierno) y cuánta gente desea que yo cumpla con la ley y está dispuesta a sancionarme o a propugnar la sanción en caso de incumplimiento. De forma tal que podemos decir que hay una cultura de la legalidad elevada cuando las expectativas sobre el cumplimiento de las normas legales son elevadas y existe una expectativa de presión social y sanción (social y jurídica) elevada en caso de incumplimiento; y existe una cultura de la legalidad baja cuando las expectativas sobre dicho cumplimiento por parte de los demás es baja y, además, no se espera rechazo por los demás en caso de incumplimiento. Los resultados de nivel medio pueden expresar diferencias en las expectativas con respecto a ciudadanos y gobernantes, o entre funcionarios y gobernantes, o diversas expectativas normativas y empíricas, etc. Esto puede dar lugar a cuatro niveles diversos de cultura de la legalidad: 1. Nivel alto. Se da cuando la mayoría de la población asume unas obligaciones morales con respecto al cumplimiento de la ley y, por ello, la existencia de casos de ilegalidad es minoritario, circunstancia que refuerza la expectativa de cumplimiento generalizado y la indignación ante los casos de

incumplimiento que se produzcan. Todo ello va unido a un control interno fuerte frente a la ilegalidad y a una voluntad de control externo elevada. 2. Nivel medio-alto. En el que se asume mayoritariamente el cumplimiento de la legalidad como norma social, dada la expectativa de un cumplimiento mayoritario de las normas y una presión social y sancionadora fuerte, aun cuando puede ello convivir con ciertos niveles de desconfianza institucional. 3. Nivel medio-bajo, en el que se puede dar una convivencia entre expectativas amplias de incumplimiento por parte de los ciudadanos o del gobierno y una expectativa amplia de cumplimiento por parte de los jueces o de la policía, o expectativas de incumplimiento ciudadano altas pero unidas a expectativas de presión social elevadas, lo cual dará lugar a incumplimientos, sobre todo cuando sea posible el ocultamiento. 4. Nivel bajo. Cuando el cumplimiento de las leyes no es ni siquiera una norma social, es decir, cuando mi expectativa es que los demás no solo violen la norma, sino que además no esperen que yo la cumpla, con lo que no castigarían mis violaciones de dicha norma (Bichieri, 2006).

5.6. La medición y los efectos

Con esta definición en marcha[11], las preguntas clave que nos permitirían obtener información sobre la cultura de la legalidad en diversas localidades y naciones probablemente deben ser las siguientes: 1. Preguntas sobre el deber moral de cumplir las leyes, y preguntas sobre las expectativas generales de cumplimiento de las leyes por el resto de ciudadanos. 2. Preguntas sobre el deber de cumplir las leyes por el gobierno y preguntas sobre las expectativas generales de cumplimiento de las leyes por el propio gobierno. 3. Preguntas sobre las expectativas generales de cumplimiento de las leyes y procedimientos legales por los jueces, la fiscalía y la policía. 4. Preguntas sobre las expectativas de independencia judicial. 5. Preguntas sobre expectativas de imparcialidad en la aplicación del derecho por los jueces, fiscales, policías y por el resto de la Administración. 6. Preguntas sobre las expectativas de reacciones

ciudadanas al incumplimiento de las leyes (se espera indignación, desprecio o indiferencia). 7. Preguntas sobre las expectativas en caso de incumplimiento (sanciones formales, sanciones sociales, impunidad).

5.7. Relaciones de la cultura de la legalidad con la buena gobernanza

Una vez que tenemos un concepto operativizable, el camino debe ser doble, por una parte, debemos situarlo teóricamente en relación con los componentes clave de la buena gobernanza y ver cómo interacciona con ellos; por otra, hay que elaborar encuestas que nos permitan recoger empíricamente los datos. Nos centraremos, sin embargo, en la primera parte del itinerario: su relación lógica y teórica con la buena gobernanza.

En primer lugar, el Estado de derecho (ED) es difícilmente compatible a medio plazo con una cultura de la legalidad baja, pues el incumplimiento generalizado de las normas, la falta de respeto a los procedimientos y las posibilidades de corrupción y fraude entre las agencias encargadas de implantar el derecho harán que los elementos formales del ED carezcan poco a poco de eficacia. La baja cultura de la legalidad impide la seguridad jurídica y la primacía de la ley, con lo que el ED se convierte en nominal, cuando no en inexistente. Por el contrario, una alta cultura de la legalidad favorece un ED sólido y vibrante, con normas que se cumplen y generan seguridad jurídica, con procedimientos rigurosamente respetados, con agencias que cumplen a través de sus funcionarios con su misión, procedimientos y normas de forma eficaz y responsable. Donde la cultura de la legalidad es alta, además, la corrupción es muy baja, pues el propio sentimiento de culpa entre los políticos y funcionarios reduce enormemente las posibilidades de actos groseramente corruptos; además de generalizarse un control social que reacciona con indignación y denuncias frente a los actos de fraude o corrupción que se observen. Por el contrario, la baja cultura de la legalidad provoca una expansión de la corrupción hasta

niveles sistémicos, pues la búsqueda colectiva de ventajas y privilegios frente al poder y la capacidad de este de otorgarlos con impunidad e, incluso, como premio electoral hacen que se refuercen las capacidades depredadoras del ser humano.

Lógicamente, el fuerte deterioro del ED cuando la cultura de la legalidad es baja genera efectos demoledores sobre la calidad de la democracia. Para empezar, porque existen incentivos muy fuertes para quebrar las propias reglas electorales, generando fraudes electorales que acaban muchas veces en conflictos y guerras civiles. Por otra, porque se elimina la separación de poderes y los controles institucionales internos al establecerse un régimen de compra y venta de favores generalizado. Sobre todo, porque se pisotea la igualdad política y jurídica, convirtiendo a los ciudadanos en instrumentos del juego de los poderosos y no personas que se autogobiernan. La alta cultura de la legalidad, por el contrario, implica un respeto generalizado al marco constitucional y legal, generando sistemas de elecciones libres y justas, además del respeto riguroso de los derechos civiles y políticos, pilar de la democracia liberal. Los jueces y policías, así como el resto de la Administración, se convierten en eficaces garantes de la propia legalidad y proporcionan imparcialidad en la aplicación de la norma, lo que contribuye al fortalecimiento de la igualdad política.

Veamos ahora la relación con el buen gobierno. El buen gobierno exige, como ya indicamos, una burocracia profesional (Rauch y Evans, 2000), con una ética exigente y unas instituciones políticas que aseguren una eficaz rendición de cuentas (Wilson, 2008), implica efectividad en la satisfacción de las necesidades públicas (Longo, 2008), requiere imparcialidad, entendida como un trato igual a todas las personas con independencia de las relaciones personales y afectivas existentes (Rothstein y Theorell, 2008) y demanda transparencia (Bovaird y Loeffler, 2007, 294) y participación, con nuevas formas de interaccionar y considerar a los *stakeholders* (Peters, 2006). Una alta cultura de la legalidad garantiza la meritocracia al asegurar el respeto y la eficaz implantación de las normas de selección y carrera propias de una burocracia profesional; comoquiera que la alta cultura de la legalidad

está vinculada a expectativas de profesionalidad y honestidad en las instituciones de aplicación del derecho, implícitamente demanda procedimientos que aseguren el mérito y la capacidad en el acceso y carrera de los funcionarios judiciales, policiales o de la fiscalía y garantías para su imparcialidad, por todo ello sería incompatible una alta cultura de la legalidad con la inexistencia de tales mecanismos. Por el contrario, una baja cultura de la legalidad no puede asegurar el cumplimiento de las normas de mérito y capacidad en el acceso y carrera funcionarial, ni tampoco la imparcialidad en el ejercicio del cargo por parte de los funcionarios. La baja cultura de la legalidad es incompatible con la eficacia y eficiencia de la Administración, tanto por razones de falta de profesionalismo entre los seleccionados con criterios fraudulentos, como por falta de honestidad en el ejercicio de su cargo, pues todos los incentivos existen para que la Administración sea tomada como botín y se patrimonialicen partidista y personalmente los fondos públicos. En países con baja cultura de la legalidad la aplicación imparcial de la norma es una quimera.

Las variables de transparencia y rendición de cuentas serían difícilmente compatibles, a medio y largo plazo, con una baja cultura de la legalidad. Donde hay baja cultura de la legalidad se espera de los gobiernos corrupción y fraude, de ahí que la transparencia y la rendición de cuentas favorezcan la consolidación de esta percepción, pues cualquier caso de corrupción, corruptela o ineficiencia que se pueda descubrir, gracias a los instrumentos, procesos y estructuras existentes para asegurar estas políticas de buen gobierno, no hará sino reforzar las creencias previas. Si el gobierno correspondiente, para reforzar su legitimidad, introduce medidas de este tipo, descubrirá al poco tiempo que con ello no mejora su imagen, sino que se refuerza la desconfianza (Wroe *et al.*, 2013), por lo que medidas nuevas para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas serán inconvenientes de cara a su imagen, de ahí el abandono paulatino de estas políticas o su mero uso propagandístico. Por el contrario, con cultura de la legalidad elevada la transparencia y la rendición de cuentas generan un círculo virtuoso de legitimación que promueve su constante mejora.

5.8. CONCLUSIONES

Con todo este discurso creemos que se cierra la explicación de por qué la suma de políticas de integridad aplicadas holísticamente, unidas a una preocupación y comprensión adecuada de la cultura de la legalidad, debería suponer el mejor antídoto contra la corrupción y a favor de la promoción de la ética en el sector público; ambas se refuerzan y generan las bases actitudinales y los incentivos para lograr reducir tan persistente lacra y mejorar los niveles de moralidad organizacional.

---

[1] No confundir con el concepto de gobernanza propio de las políticas públicas, en el que lo esencial es que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2007, 99). En suma, que la forma de gobernar hoy debe hacerse a través de redes público-privadas y/o con presencia de la sociedad civil.

[2] Las páginas que siguen se toman de un texto previo: M. Villoria, «La Transparencia», en VV.AA., *La calidad de las Instituciones en España*, Madrid, Círculo de Empresarios, 2008.

[3] Recordemos que deben ser funcionarios previamente los nombrados a partir de Subsecretario hacia abajo, pero el nombramiento es libre y el cese también desde Subdirector General o puestos análogos hacia arriba.

[4] https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/Briefing_notes/es/notabe201119.pdf

[5] Ver: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-Pleno-del-CGPJ-asume-el-documento-de-principios-de-etica-judicial

[6] Council of Europe, Group of States against Corruption (GRECO), GrecoRC4(2017)18, Interim Compliance Report, Spain (Adopted by GRECO on 8th December 2017 at its 78th Plenary Meeting). https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680779c4d (12 de junio de 2019).

[7] Council of Europe, Group of States against Corruption (GRECO), GrecoRC4(2017)18, Interim Compliance Report, Spain (Adopted by GRECO on 8th December 2017 at its 78th Plenary Meeting). https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680779c4d (12 de junio de 2019).

[8] La efectividad va más allá de la eficacia y la eficiencia, implica que las medidas tienen efectos e impactos positivos para la sociedad.

[9] M. Villoria, «¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI», *Reforma y democracia*, n.º 51, 2011, pp. 12-34.

[10] Una expectativa es una creencia en la alta posibilidad de que una conducta dará lugar a unos resultados (Lippa, 1994).

[11] Somos plenamente conscientes que esta definición está guiada por la voluntad de buscar los elementos esenciales del concepto y poder medir y que, como consecuencia de ello, deja fuera, por un lado, la dimensión antropológica, con sus tradiciones, narratividades, autoconcepciones colectivas y, por otro, toda referencia a valores (e ideologías). Más aún, con ello obviamos el aspecto normativo y no tratamos la cultura de la legalidad como una opción moral/política/ideológica, una especie de movimiento intelectual para entender el Derecho y la política que resulte algo más novedoso que las clásicas posturas sobre ED (Sauca, 2010).

EPÍLOGO

Tras haber transitado por todo este conjunto de reflexiones sobre el buen gobierno, la ética de los servidores públicos y la corrupción política, creemos que no podemos abandonar el texto sin una mínima reflexión sobre la sociedad en la que estos fenómenos se producen. Ahora que tanto se habla de políticos corruptos, parece oportuno recuperar unas reflexiones de Ortega y Gasset, que escribió en *El Sol* en julio de 1922: «Así, considero que es un deber oponerse a la idea, avecindada en casi todas las cabezas españolas, de que los gobernados somos mejores que los gobernantes; los electores que los elegidos; la Nación que el Parlamento» (Ortega y Gasset, 1966, 140).

Como bien señala el filósofo, la relación entre gobierno y sociedad es íntima y se retroalimenta. Por ello, no podemos reducir, sin más, el concepto de buen gobierno al poder ejecutivo en el marco del Estado. El buen gobierno exige, también, civismo. Como nos recordaba Rafael del Águila (2007), para los atenienses la lealtad con la ciudad en la que se vive o el compromiso cívico era lo que nos hacía verdaderamente humanos. No hay mayor virtud, ni mayor gloria, decía Cicerón, que preocuparse por el bien común. De acuerdo con Tena, la *civic virtue* o *public spiritedness*, según la denominaban los humanistas cívicos ingleses, tenía una doble dimensión: por un lado, requería de la capacidad para discernir lo que el bien público demanda y, por el otro, exigía la motivación para actuar según sus dictados. La virtud cívica la podríamos definir, así pues, como la motivación causalmente eficiente hacia la acción públicamente orientada. Por públicamente orientado se entenderá orientado hacia el bien de la sociedad y, en este sentido, se considerará la justicia como el principal bien de la sociedad (Tena, 2009, 99). Una sociedad guiada por el espíritu cívico demanda un

buen gobierno, pero, además, lo crea. Una sociedad donde la virtud cívica anide expulsa actitudes corruptas de la vida pública.

Por desgracia, la virtud cívica se enfrenta hoy al tipo de implicación política propio de las democracias contemporáneas, caracterizado por «las políticas del estilo de vida» y por «ciudadanos intermitentes» (Norris, 1999, 2002). Ciertamente, la ciudadanía actual está dispuesta a participar e involucrarse en la defensa de políticas que afectan a lo que entienden como la vida que quieren vivir, pero, al tiempo, suelen centrarse en temas que están cerca de casa (*close to home*) y rechazan decisiones que, aunque beneficien a la comunidad, les perjudique directamente (*not in my back yard*). Y todo ello lo hacen de forma intermitente, en función, muchas veces, de la construcción mediática de problemas y opciones. En gran medida, la falta de implicación ciudadana en los intereses generales, en el marco de grandes grupos, como ya nos advirtió Olson (1971), está vinculada a un egoísmo cortoplacista y falsamente «racional» (partiendo del modelo de persona que busca maximizar preferencias personales continuamente, ese «idiota racional» del que habla Sen); de forma que, si la creencia en la implicación ajena con el bien común no existe, es difícil encontrar apuestas ciudadanas efectivas para la mejora institucional; en suma, comoquiera que, para que estemos motivados a actuar cívicamente en la vida política, es decir, en torno a ideales y objetivos generales, es esencial que creamos que los demás también lo están haciendo, y que, hoy en día, además de bastante desconfianza en el civismo ajeno, existen demasiados incentivos para ser un gorrón, este problema de acción colectiva es muy difícil de superar; cuando actuamos moralmente actuamos tratando a los demás como nos gustaría que nos trataran a nosotros, pero en última instancia porque creemos que los demás también siguen esta regla de oro (Goodin, 1992). Actuar moralmente en un entorno de inmoralidad colectiva es heroico, o propio de santos, laicos o no; pero actuar cívicamente en un entorno de desconfianza social e institucional como la actual es también muy difícil desde el egoísmo «racional».

Más aún, donde la sociedad prefiere no exigir para no ser exigido se produce lo que Gambetta y Origgi han definido como un equilibrio

con intercambios de baja calidad (2009). En esa situación de equilibrio, las personas no se preocupan por alcanzar acuerdos de alta calidad, acuerdos donde hay una expectativa compartida por el cumplimiento riguroso de las promesas mutuas, sino que prefieren acuerdos de baja calidad, donde los incumplimientos mutuos son implícitamente asumidos. Incluso, en sociedades dominadas por ese tipo de equilibrio, se penaliza al que cumple escrupulosamente y quiebra el orden establecido. La consecuencia nuevamente es que, por ejemplo, con respecto a las normas jurídicas o los contratos se asume implícitamente que se incumplirán parcialmente, dentro de unos términos razonables, por parte de los actores involucrados. En este entorno social, de creencias y preferencias perversas, el buen gobierno tiene muy difícil acomodo. Por ello, todo gobierno que aspire a ser buen gobierno debe generar creencias en la honestidad propia, a través del ejemplo (Gomá, 2009), e inducir preferencias por sistemas sociales de alta calidad, de forma tal que la sociedad sea, a su vez, inductora de las mejores prácticas gubernamentales y no promotora de gobiernos irresponsables. Finalmente, en unas sociedades crecientemente pluralistas, donde la inmigración es parte de la realidad social contemporánea, existe el reto de repensar el multiculturalismo (Parekh, 2005) y las identidades nacionales, y el recurso a una meta-identidad mediadora anclada en valores cívicos se hace crecientemente difícil (Vallespín, 2009).

Obviamente, este no es el marco ideal para construir espíritu cívico; más bien, está bastante alejado del modelo de implicación cívica que está detrás de la buena sociedad antes enunciada. En todo caso, a pesar de las dificultades, si queremos alcanzar un buen gobierno no podemos obviar la implicación cívica como un factor esencial. Insistiendo en este tema, «el civismo entraña el buen gobierno de nuestra convivencia, pero no desde un centro de autoridad, desde el gobierno, sino por obra y gracia de todos los que participamos en ella» (Camps y Giner, 2008: 12). En suma, el buen gobierno sería también el fruto del civismo y el capital social (Putnam, 1993; Boix y Posner, 2000), no solo el productor de él. En este marco de la reflexión sobre la buena sociedad, surgen los elogios a la confianza como aceite social (parcialmente Luhman,

1996; Fukuyama, 1996) o las preocupaciones por el deterioro de la «ecología moral» (Bellah *et al.*, 1985, 1992) y el declive del capital social en algunas sociedades (Putnam, 2000).

Ahora bien, incluso en sociedades que tuvieran virtud cívica, se podrían producir situaciones que generaran situaciones subóptimas socialmente si no existiesen reglas y organismos públicos que guiasen razonablemente la conducta de sus ciudadanos. Por ejemplo, aun cuando debamos aspirar a una ciudadanía crítica, informada y activa, capaz de comprender las opciones en curso y sus alternativas razonables (Dahl, 1989, 306-308), la implicación continua y emotiva en la vida pública puede ser desestabilizante en determinados momentos para las democracias representativas actualmente existentes (Dahl, 1990). O en situaciones de emergencia, una sociedad extraordinariamente solidaria podría producir un colapso, al sacrificarse todos por todos y no salvarse ninguno (Tena, 2010). En definitiva, toda esta reflexión nos lleva a la conclusión de que ni siquiera una sociedad altamente virtuosa generaría resultados óptimos socialmente sin unas reglas del juego claras, sin un cuerpo de normas sociales públicamente orientadas (Pettit, 1999) y un liderazgo estratégico; en definitiva, que necesitamos instituciones formales que debiliten y hagan desaparecer normas sociales dañinas, y que promuevan la emergencia y la interiorización de normas sociales que generen bien común. Y aquí vuelven a aparecer el gobierno y la Administración como actores clave.

Buen gobierno *en sentido amplio* sería, así pues, la suma de un buen gobierno en sentido estricto, con sus instituciones incentivadoras de integridad, eficacia, rendición de cuentas (de las que ya hemos hablado) y una sociedad que se sustenta en amplias redes de confianza generalizada, ama la libertad, es capaz de ejercerla, critica y delibera (Judt, 2010). La estructura lógica que existe detrás de esta concepción es la siguiente: la buena sociedad demanda buen gobierno y este, a través de unas políticas públicas eficaces, proporciona una mayor libertad, bienestar y calidad de vida, lo cual, a su vez, incentiva la confianza intersubjetiva y en las instituciones públicas, con lo que la cultura cívica tiende a reforzarse

(Montero, Zmerli y Newton, 2008; Lindstedt y Naurin, 2010). Todo ello tiene consecuencias para el concepto normativo de buen gobierno *en sentido estricto*. El buen gobierno en sentido estricto, diríamos ahora, es, en consecuencia, aquél que respeta y expande la libertad positiva y la autonomía del ser humano, procura con sus decisiones el bienestar colectivo y cuida la ecología moral de una sociedad. Este último componente tiene que ver con la obligación del gobierno de promover una sociedad con unas creencias compartidas en la honestidad de los demás y de las instituciones representativas, así como un sistema de preferencias colectivo por la democracia, la justicia social o la resolución pacífica de disputas (Levi, 2006, 30).

Concluyendo, la idea de fondo que este texto ha defendido es que necesitamos gobiernos con una motivación moral para desarrollar su trabajo, gobiernos con convicciones, en la terminología de Weber (1981). Ello no implica que este gobierno abandone todo realismo y olvide los resultados. Ciertamente, el consentimiento implica un intercambio, la conformidad es condicional, de ahí que el buen gobierno deba buscar la aceptación ciudadana con buenos resultados (Levi, 2006). El buen gobierno debe buscar el bien común, debe buscar una sociedad segura, próspera y equitativa, debe intentar generar impactos positivos en el país. Para ello, debe construir una buena administración, el buen gobierno incentiva y apoya una buena administración, es decir, una administración íntegra, profesional y competente. El buen gobierno debe aportar visión y liderazgo, la buena administración eficacia, eficiencia y, sobre todo, imparcialidad (Rothstein y Teorell, 2008; Longo, 2008) y los dos juntos deben generar condiciones para que se logre el bien común.

Pero ¿qué son buenos resultados? La tradición deontológica kantiana nos aporta la respuesta esencial: son aquellos que proporcionan más libertad al ser humano. Es decir, actualizando estas ideas, aquellos que nos aportan capacidades (Sen, 2000), que promueven la apropiación y el empoderamiento respetando la autonomía individual, que nos aporta destrezas sociocognitivas y actitudinales (Nussbaum, 2005), para evitar toda dominación

arbitraria sobre nuestras personas. Aquellos que nos permiten desarrollar nuestro modelo de vida y, al tiempo, respeta el modelo de vida de todos los demás. En el ámbito del diseño institucional ello implica la promoción de espacios participativos, de diálogo y de cooperación. Implica intentar que el principio de autonomía sea real y las decisiones clave sean la consecuencia del uso de la razón pública, en marcos deliberativos, por parte de todos o la mayor parte de los afectados. En el ámbito constitucional implica la protección de los derechos y libertades fundamentales del liberalismo e implica la prohibición de prácticas discriminatorias que atenten contra la imparcialidad en la formulación e implantación de las políticas públicas, en suma, que atenten contra la igualdad política. En el ámbito de las políticas públicas implica la promoción de aquellas políticas y programas que faciliten a la ciudadanía la comprensión, el debate y el análisis ilustrado de las decisiones que les afectan, así como una igualdad de oportunidades efectiva en el desarrollo de su proyecto vital. En suma, lo que este apretado resumen nos dice es que ningún gobierno cumplirá con los fines de ampliar la libertad si no controla el poder de los grandes intereses económicos y construye rigurosamente, en la medida de sus posibilidades, un Estado democrático de derecho con fuerte desarrollo de aquellas políticas sociales que contribuyen a generar una ciudadanía no sometida a dominación arbitraria y capacitada para regir su destino.

Junto a esas políticas de fondo, que en muchos países requerirían largos procesos de generación y desarrollo, es obvio que los gobiernos también tienen que hacer frente a decisiones concretas en las que valores positivos entran en conflicto o a situaciones en las que deben elegir el mal menor (Ignatieff, 2004; Coady, 2009). Para hacer frente a esas situaciones con una base imparcial para la toma de decisiones, el principio de buscar el menor mal posible, respetando al máximo posible los derechos y libertades del liberalismo, puede ser la opción *second best* más adecuada. Con dos matices, evitar, siempre que sea posible, lo irreversible y considerar a las generaciones futuras (Gutmann y Thompson, 2006).

No podemos olvidar que todo Estado vive siempre una tensión entre orden y libertad, por una parte, y eficacia y controles, por otra. Pero hoy en día la complejidad de nuestras sociedades es tal que las tensiones entre valores y la imposibilidad de estrategias unilaterales lleva a la continua negociación de respuestas, a la contradicción insuperable y a la orfebrería de las decisiones, como dice Innerarity «si de algo están necesitadas nuestras instituciones es de una mayor tematización de la complejidad en que se ven obligadas a actuar en el momento presente» (2020, 53). Por ejemplo, en situaciones de grave deterioro de la seguridad pública todo Estado tiene que reducir libertades, y si un gobernante pone por delante sus convicciones deontológicas sobre su responsabilidad actuará de forma éticamente incorrecta (Walzer, 1973; Weber, 1981). Definir por adelantado el justo equilibrio es imposible, pero la conciencia de que existen consecuencias en las decisiones y la necesidad de calcularlas es parte de la responsabilidad moral de todo gobernante. Es el momento de la relación dramática entre ética y política. Del mismo modo, la introducción de controles al gobierno es parte ya ineludible del diseño institucional de todo Estado en el que se quiera evitar la metamorfosis de servidor a amo. Sobre este tema los avances en los últimos veinte años han sido muy importantes (Huberts, 2014). Pero todos sabemos que un nivel de controles excesivo genera gobiernos ineficaces, máxime en situaciones de crisis (Anechiarico y Jacobs, 1996). Nuevamente, el equilibrio no es sencillo. En todo caso, es parte de la dinámica de funcionamiento de los Estados y sociedades el conflicto, el cambio, la corrección, la prueba y el error. Para que dichas adaptaciones funcionen se necesita una sociedad viva: no hay cambio sin presión. Tras los años de recesión económica y desigualdad creciente que la Gran Depresión nos trajo, la crisis del coronavirus nos sitúa de nuevo ante un conflicto de valores ciertamente complejo. Es en momentos como estos donde la necesidad del buen gobierno y la buena sociedad adquieren su máxima relevancia. Necesitamos Gobiernos valientes que piensan en el valor clave de la vida humana y toman las medidas necesarias para garantizarla y sociedades que asuman su responsabilidad para

evitar expandir el daño con sus conductas irreflexivas. Pero, además, gobiernos dispuestos a rendir cuentas tras el proceso de toma de decisiones en crisis y sociedades dispuestas a aprender las enseñanzas cívicas de momentos críticos como estos. Sin gobiernos competentes y honestos y sin sociedades responsables, el futuro de la humanidad estará en manos del puro azar y la maldición de los gérmenes (Diamond, 2016).

BIBLIOGRAFÍA

ABED, G. y DAVOODI, H. (2000): «Corruption, Structural Reforms and Economic Performance in the Transition Economies», *IMF Working Paper*, n.º 132. International Monetary Fund, Washington.

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2012, 2013): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty,* Crown, Nueva York, Profile Books, Londres.

ACEMOGLU, D., SIMON J. y ROBINSON, J. A. (2005): «Institutions as a fundamental cause of long-run growth», en P. Aghion y S. N. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1.º, pp. 385-472.

ACKERLOF, G. A. (1970): «The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism», *Quarterly Journal of Economics,* 84 (n.º 3, agosto), pp. 488-500.

ADES, A. y DI TELLA, R. (1997): «The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results», en Heywood, P., *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.

AGUILAR, L F. (2007): *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.

AGUILERA, R. V. y VADERA, A. K. (2008): «The Dark Side of Authority: Antecedents, Mechanisms, and Outcomes of Organizational Corruption», *Journal of Business Ethics* 77, pp. 431-449.

AGUSTÍN DE HIPONA (1988): *La Ciudad de Dios*, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid.

AKÇAY, S. (2006): «Corruption and human development», *Cato Journal*, 26 (1), pp. 29-48.

ALCALÁ, F. y JIMÉNEZ, F. (2017): *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*, Fundación BBVA, Madrid.

ALCÁNTARA, M. (1997): «Las tipologías y funciones de los partidos políticos», en AA. VV., *Curso de Partidos Políticos*, AKAL Universitaria, Madrid, pp. 37-57.

ALMOND, G. A. (1998): «La historia intelectual del concepto de cultura cívica», en R. del Águila y F. Vallespín, *La democracia en sus textos*, Alianza, Madrid.

ALLOA, E. y THOMÄ, D. (2018): *Transparency, Society and Subjectivity. Critical Perspectives*, Palgrave-Macmillan, Suiza.

ANDERSON, C. J. y TVERDOVA, Y. V. (2003): «Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies», *American Journal of Political Sciences*, 47 (1), pp. 91-109.

ANECHIARICO, F. y JACOBS, J. B. (1996): *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*, University of Chicago Press, Chicago.

ARAMAYO, R. R. (2001): *Immanuel Kant*, Edaf, Madrid.

ARBÓS, X. y GINER, S. (1996): *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, Madrid.
ARENDT, H. (2008): *Sobre la violencia*, Alianza, Madrid.
— (1987): *Los orígenes del totalitarismo*, Alianza, Madrid.
— (1971): «Lying in Politics: Reflections on The Pentagon Papers», *The New York Review of Books*, 18 de noviembre de 1971.
— (1963): *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*, Penguin Classics, Nueva York.
ARIAS MALDONADO, M. (2007): «La política en la teoría deliberativa. Notas sobre deliberación, decisión y conflicto», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 16, abril, pp. 37-59.
ARISTÓTELES (1999): *Política,* Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, Alicante.
— (1985): *Ética Nicomáquea*, Gredos, Madrid.
ARMSTRONG, E. (2005): *Integrity, Transparency and Accountability, Public Administration. Recent Trends, Regional and International Developments*, Naciones Unidas.
ARROW, K. J. (1974): *Elección social y valores individuales*, Ministerio de Economía y Hacienda.
AUSÍN, T. (2019): «La misión ética de la política y la gestión pública», *Documentos Curso Formación en Gobernanza Abierta y Colaborativa*, UNED/Diputación Foral de Guipúzkoa.
— (2015): «Ética pública para generar confianza», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 9, pp. 30-39.
— (2010): «Ni ángeles ni demonios: ética aplicada al servicio público», en Peña, L. *et al.* (eds.), *Ética y servicio público*, Plaza y Valdés, Madrid, pp. 433-452.
AXELROD, R. y HAMILTON, W. D. (1981): «The Evolution of Cooperation», *Science*, n.º 211, pp. 1390-1396.
AYER, A. J. (2001): *Language, Truth and Logic*, Penguin, Londres.
BABBIE, E. (1995): *The Practice of Social Research*, 7.ª ed., Wadsworth, Belmont, CA.
BACIGALUPO, S. y MARTÍNEZ, D. (2017): *Guía práctica de autodiagnóstico y reporting en cumplimiento normativo, buen gobierno corporativo y prevención de la corrupción*, Transparencia Internacional España, Madrid.
BAENA, M. (2000): *Curso de Ciencia de la Administración* (4.ª ed. reformada), Tecnos, Madrid.
BAENA, P. (2013): *Investing in trust: leveraging institutions for inclusive policy making*, OECD, Public Governance Committee.
BANCO MUNDIAL (2017): *Governance and the Law*. *World Development Report 2017*, Washington D. C.
BANFIELD, E. (1975): «Corruption as a Feature of Government Organization», *Journal of Law and Economics*, n.º 18, pp. 87-605.
BANKS, J. A. y MCGEE, C. A. (1989): *Multicultural education*, Allyn & Bacon, Needham Heights, MA.

BARBACETTO, G., GOMEZ, P. y TRAVAGLIO, M. (2002): *Mani Pulite. La vera storia*, Editori Riuniti, Roma.
BARBER, B. (1998): «Which Technology and Which Democracy?», ponencia en *Democracy and Digital Media Conference* del MIT el 8-9 de mayo, disponible en: http://web.mit.edu/m-i-t/articles/barber.html [Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2015].
BARDHAN, P. (2005): *Scarcity, conflict and Cooperation: Essays in the Political and Institutional Economics of Development*, Cambridge University Press, Cambridge.
— (1997): «Corruption and Development: A Review of Issues», *Journal of Economic Literature* 35 (3), pp. 1320-1346.
BARRY, B. (1997): *La justicia como imparcialidad*, Paidós, Barcelona.
BAUHR, M. *et al.* (2010): *Perceptions of Corruption in Sweden*, QoG Working Paper Series 2010, p. 8.
BAUHR, M. y GRIMES, M. (2014): «Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability», *Governance* 27.2, pp. 291-320.
BAUHR, M. y NASIRITOUSI, N. (2012): «Resisting transparency: Corruption, legitimacy, and the quality of global environmental policies», *Global Environmental Politics*, 12 (4), p. 929.
BAUMAN, Z. (2011): «On the New Looks of Inequality». *Social Europe Journal*, disponible en: http://www.social-europe.eu/2011/04/on-the-new-looks-of-inequality/ [Fecha de consulta: 20 de mayo de 2011].
— (2001): *En busca de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
BAYLEY, D. H. (1989): «The Effects of Corruption in a Developing Nation», en Heidenheimer. A. J. *et al.* (eds.), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
BEALY, F. (1999): *Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to its Terms*, Blackwell, Malden, MA.
BEETHAM, D. (1994): *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres.
— (1991): *The Legitimation of Power*, Humanities Press, N. J.
BEHROUZI, M. (2006): *Democracy as the Political Empowerment of the Citizen*, Lexington Books, Plymouth.
BELLAH, R. N. *et al.* (1992) *The Good Society*, Nueva York, First Vintage Books Edition.
BELLAH, R. N., MADSEN, R., SULLIVAN, W. M., SWIDLER, A. y TIPTON, S. M. (1985): *Habits of the Heart*, University of California Press, Berkeley,
BELLVER, A. y KAUFMANN, D. (2005): «Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications», *The World Bank Discussion Paper*, Washington D. C.
BELTRÁN, U. (2003): «Venciendo la incertidumbre: el voto retrospectivo en la elección presidencial de julio de 2000», *Política y gobierno*, vol. X, n.º 2, II semestre, pp. 325-358.
BENINK, H. y SCHMIDT, R. (2004): «Europe´s single market for financial services: Views by the European Shadow Financial Regulatory Committee», *Journal of Financial Stability*, n.º 1, 2004, pp. 157-198.

BENTHAM, J. (2000): *An introduction to the principles of morals and legislation*, Batoche books, Kitchener, ON, Canadá. [1.ª ed. de 1879, Clarendon Press, Oxford].
— (1843): *Works II, Principles of International Laws*, John Bowring, Edimburgo.
— (1823): *A fragment of Government, Or a comment on the Commentaries*, W. Pickering, Londres.
BERLIN, I. (1971): «The Question of Machiavelli», *The New York Review of Books*, vol. 17, n.º 17, 4 de noviembre de 1971.
BICCHIERI, C. (2006): *The Grammar of Society*, Cambridge University Press, Cambridge.
BIGONI, M., BORTOLOTTI, S., CASARI, M., GAMBETTA, D. y PANCOTTO, F. (2016): «Amoral familism, social capital, or trust? The behavioural foundations of the Italian North-South divide», *The Economic Journal*, vol. 126, n.º 594, pp. 1318-1341.
BLACKBURN, S. (2001): *Being Good. A Short Introduction to Ethics*, Oxford University Press, Oxford.
BLAU, P. M. (1962): «Operationalizing a Conceptual Scheme: The Universalism-Particularism Pattern Variable», *American Sociological Review*, n.º 27, pp. 159-169.
BOBBIO, N. (1989): *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
BOIX, C. y POSNER, D. (2000): «Capital social y democracia», *Revista Española de Ciencia Política*, vol. I, n.º 2, pp. 159-186.
BOUISSOU, J. M. (1995): «Cadeaux, réseaux et clientèles. La corruption au Japon: un système de redistribution», en D. Della Porta e I. Mény (dirs.), *Democratie et corruption en Europe,* La Decouverte, París.
BOVAIRD, T. y LOEFFLER, E. (2007): «Assessing the Quality of Local Governance: A Case Study of Public Services», *Public Money and Management*, septiembre, pp. 293-300.
BOVENS, M. (2004): «Public Accountability», en Lynne, L. y Pollitt, C. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Managemen*t, Oxford University Press, Oxford.
BOWLES, S. y GINTIS, H. (2005): «Prosocial emotions», en Blume, L. E. y Durlauf, S. N. (eds.), *The Economy as an Evolving Complex System III*, Santa Fe Institute, Santa Fe.
BRICKMAN, P. y CAMPBELL, D. (1971): «Hedonic relativism and planning the good society», en Apley, M. H. (ed.), *Adaptation level theory: A symposium*, Academic Press, Nueva York.
BRIOSCI, C. A. (2010): *Breve historia de la corrupción*, Taurus, Madrid.
BRUGUÉ, Q. (2008): «El bon govern democràtic», *Escola Innovació*, n.º 7, julio-agosto.
BRUNI, L. y PORTA, P. L. (2005): *Economics and Happiness*, Oxford University Press, Oxford.
BURKE, E. (1869): *The Works of the Right Honorable Edmund Burke*, 12 vols., Little Brown and Company, Boston.
BURNHAM, J. (1941): *The Managerial Revolution*, John Day, Nueva York.

CACIAGLI, M. (1996): *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada: evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
CAMPS, V. (2011): *El gobierno de las emociones*, Herder, Barcelona.
— (1989): *El fundamento de los derechos humanos*, Debate, Madrid.
CAMPS, V. y GINER, S. (2008): *Manual de civismo*, Ariel, Barcelona.
CAMPS, V. y CORTINA, A. (2009): «Las éticas aplicadas», en Gómez, C. y Muguerza, J. (eds.), *La aventura de la* moralidad, Alianza, Madrid, pp. 444-463.
CARRIZO D. y SILVA, F. (2017): «Chile en la Implementación Transversal de Códigos de Etica pública: "Una Metodología Participativa"», ponencia para el *XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid.
CARTER, S. L. (1996): *Integrity*, BasicBooks/HarperCollins, Nueva York.
CARTIER-BRESSON, J. (1997): «Corruption networks, Transaction Security and Illegal Social Exchange», en Heywood, P., *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
CASTELLS, M. (2012): *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age,* Polity Press, Cambridge.
— (1998): *La era de la información* (3 vols.), Alianza, Madrid.
CAZORLA, J. (1996): «El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia», en Robles, A., *Política en penumbra*, Siglo XXI, Madrid.
CERRILLO, A. (2018): «Un nuevo impulso de la integridad pública para la prevención de conflictos de intereses y la corrupción», *Actualidad administrativa*, n.º extra 1 (Ejemplar dedicado a: Transparencia y lucha contra la corrupción).
— (2011): «Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local», *Anuario del Gobierno Local*, pp. 277-313.
CERRILLO, A. y PONCE, J. (2017): *Preventing corruption and Promoting good Government and Public Integrity*, Bruylant, Bruselas.
CHARRON, N. y LAPUENTE, V. (2011): «Why Do Some Regions in Europe Have Higher Quality of Government?». *The Quality of Government Institute*, Report 1, enero, University of Gothenburg, Suecia, disponible en: http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/2011_1_Charron_Lapuente.pdf
CHARRON, N., DIJKSTRA, L. y LAPUENTE, V. (2015): «Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions», *Social Indicators Research*, vol. 122, pp. 315-346, disponible en: doi:10.1007/s11205-014-0702-y
CHRISTENSEN, T. y LÆGREID, P. (2007): «Whole- of- Government Approach to Public Sector Reform», *Public Administration Review* 67 (6), pp. 1059-1066.
COADY, C. A. J. (2008): *Messy Morality*, *The Challenge of Politics*, Clarendon Press, Oxford.
COADY, T. (2009): «The Problem of Dirty Hands», *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Center for the Study of Language and Information, Stanford, CA.

COHEN, G. (1997): «Where the Action Is: On the Site of Distributive Justice», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 26, n.º 1, pp. 3-30.
COLEMAN, J. S. (1989): «Families and Schools», *Educational Researcher*, vol. 16, n.º 6, pp. 32-38.
COOPER, T. L. (2006): *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role*, John Wiley and Sons, San Francisco.
— (ed.) (1994): *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, Nueva York.
— (1987): «Hierarchy, Virtue, and the Practice of Public Administration: A perspective for Normative Ethics», *Public Administration Review*, vol. 47, n.º 4, pp. 320-328.
— (1983): «Citizen Participation», en Lynch, T. D., *Organization Theory and Management*, Marcel Dekker, Nueva York.
COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE PERÚ (2004): *Los procesos contra Fujimori*, disponible en: www.fujimoriextraditable.com.pe.
CORDIS, A. S. y WARREN, P. L. (2014): «Sunshine as Disinfectant: the Effect of State Freedom of Information Act Laws on Public Corruption», *Journal of Public* Economics, n.º 115, pp. 18-36.
CORTINA, A. (2007): «Lo justo y lo bueno», en C. Gómez y J. Muguerza (eds.), *La aventura de la moralidad*, Alianza, Madrid.
— (2006): *Ética mínima*, Tecnos, Madrid.
— (1994): *Ética de la empresa*, Trotta, Madrid.
COTINO, L. (2014): «La nueva Ley de transparencia y acceso a la información», *Anuario de la Facultad de Derecho*, n.º 7, pp. 241-256.
— (2012): «La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos. Propuestas concretas», *P3T, Journal of Public Policies and Territories*, n.º 2, junio-julio, pp. 27-39.
COURTNEY, C. (2002): «Corruption in the Official Arms Trade», *Policy Research Paper*, n.º 1, abril, Transparency International-UK, Londres.
CRESPO, I. y MARTÍNEZ, M. A. (2005): «La calidad de la democracia en América Latina», *Studia Politicae*, n.º 5, pp. 5-35.
CRIADO, J. I. (2016): «Las Administraciones Públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública», *Revista de estudios políticos*, n.º 173, pp. 245-275 (Ejemplar dedicado a: Democracia y Derecho en la era de Internet: balance y perspectivas).
CRICK, B. (2001): *En defensa de la política*, Kriterios Tusquets, Barcelona.
CROZIER, M., HUNTINGTON, S. P. y WATANUKI, J. (1975): *The Crisis of Democracy.* New York University Press, Nueva York.
CRUZ-RUBIO, C. (2018): *Ley de transparencia y grandes empresas en España 2018*, Transparencia Internacional España, Madrid.
CUCCINIELLO, M., PORUMBESCU, G. A. y GRIMMELIKHUIJSEN, S. (2016): «25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions», *Public Administration Review* 77 (1), pp. 32-44.
CULLEN, J. B., PRAVEEN PARBOTEEAH, K. y VICTOR, B. (2003): «The Effects of Ethical Climates on Organizational Commitment: A Two-Study Analysis»,

Journal of Business Ethics, vol. 46, pp. 127-141.
CUNILL, N. (2015): «Administración pública y democracia. Una conexión elusiva y de nunca acabar», en VV.AA., *20 años de Congresos del CLAD*, CLAD, Caracas, pp. 51-66.
— (2011): *La gestión por resultados*, CLAD, Mimeo.
— (2008): «Informe de conclusiones del área temática: La gestión para resultados de desarrollo (GpRD): ¿cómo avanzar en Iberoamérica?», documento presentando en el *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 4 al 7 de noviembre, Buenos Aires.
— (2006): «La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?», en Mezones, F. (ed.), *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*, Magna Terra editores, Guatemala.
DAHL, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Madrid.
— (1992): *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.
— (1971): *Polyarchy*, Yale University Press, New Haven.
DAHRENDORF, R. (1980): «Effectiveness and Legitimacy: on the Governability of Democracies», *Political Quaterly*, vol. LI, n.º 4, pp. 393-410.
DAHLSTROM, C. y LAPUENTE, V. (2018): *Organizando el Leviatán*, Deusto, Bilbao.
DALTON, R. J. (1999): «Political Support in Advanced Industrial Countries», en Pippa Norris, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, Oxford.
DAMASIO, A. (1994): *Descartes' Error: Emotion, Reason and the Human Brain*, Avon Books, Nueva York.
DARWIN, C. (1871): *The Descent of Man*, cap. V, disponible en: infidels.org/library.
DE LANCER JULNES, P. y VILLORIA, M. (2014): «Understanding and addressing citizens perceptions of corruption: the case of Spain», *International Review of Public Admini*stration, 19:1, pp. 23-43.
DE LAZARI-RADEK y SINGER, P. (2017): *Utilitarianism. A very Short Introductiion*, Oxford University Press, Oxford.
DE WAAL, F. (2007): *Primates y filósofos, la evolución de la moral del simio al hombre*, Paidós, Barcelona.
DEL ÁGUILA, R. (2007): «Civismo» en Ricard Zapata-Barrero (ed.), *Conceptos políticos. En el contexto español*, Síntesis, Madrid.
— (2000): *La senda del mal*, Taurus, Madrid.
— (1996): «La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad», *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 12, septiembre-diciembre, pp. 25-48.
DEL ÁGUILA, R. y VALLESPÍN, F. (2007): *La democracia en sus textos*, Alianza, Madrid.
DEL MONTE, A. y PAPAGNI, E. (2006): «The Determinants of Corruption in Italy: Regional Panel Data Analysis», *European Journal of Political Economy* [online], disponible en: http://ssrn.com/abstract=903991.
DELLA PORTA, D. (2000): «Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption», en Pharr, S. J. y Putnam, R. D. (eds.), *Disaffected Democracies*,

NJ., Princeton University Press, Princeton.
DELLA PORTA, D. y VANUCCI, A. (2002): «Los recursos de la corrupción: algunas reflexiones sobre el caso italiano», *Zona Abierta* 98/99, pp. 85-118.
— (1997): «The "Perverse Effects" of Political Corruption», en Heywood, P., *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
DELLA PORTA, D. y RUCHT, D. (eds.) (2013): *Meeting Democracy: Power and Deliberation in Global Justice Movements*, Cambridge University Press, Cambridge.
DENHARDT, K. G. (1988): *The Ethics of Public Service*, Greenwood Press, Westport.
DESSLER, G. (1986): *Organization theory: integrating structure and behavior*, Prentice Hall, NJ.
DI TELLA, R. y SCHARGRODSKY, E. (2002): «Political and Economic Incentives during an Anticorruption Crackdown», [online], disponible en: www.utdt.edu/eschargr/political%20and%20Economic%20Incentives.pdf
DIAMOND, L. y MORLINO, L. (2004): «The Quality of Democracy. An Overview», *Journal of Democracy*, 15 (4).
DIAMOND, J. (2016): *Armas, gérmenes y acero. Breve historia de la humanidad en los últimos trece mil años*, Penguin Random House, Barcelona.
DIAS, M. C. (2004): *Os direitos soiais básicos*, EDIPUCRS, Porto Alegre.
DÍAZ, E. (2002): «Estado de Derecho y legitimidad democrática», en Carbonell, M., Orozco, W. y Vázquez, R. (coords.), *Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América latina*, UNAM-ITAM-Siglo XXI, México.
DÍEZ NICOLÁS, J. (2013): «Actitudes hacia la corrupción», en Fernández Steinko, A., *Delincuencia, finanzas y globalización*, CIS, Madrid.
DIMAGGIO, P. y POWELL, W. (1983): «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review* 48, 1983, pp. 147-160.
DIMAGGIO, P. y POWELL, W. (eds.) (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago University Press, Chicago.
DOBEL, J. P. (1993): «The Realpolitics of Ethics Codes: An Implementation Approach to Public Ethics», en Frederickson, G. (ed.), *Ethics and Public Administration,* Sharpe, Armonk, NY.
DONAHUE, J. D. y ZECKHAUSER, R. J. (2011): *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*, Princeton University Press, Princeton, N. J.
DOUBLET, Y. M. (2004): «Enforcement: How regulation of political finance is manager in practice», *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlín.
— (2003): «Is there a Crisis of Party Finance and Political Parties among Industrial Countries?», *Participation*, vol. 27, n.º 2, pp. 11-13.
DURKHEIM, E. (1982): *El suicidio*, Akal, Madrid.
EASTERLIN, R. (2001): «Income and happiness: towards a unified theory», en *The Economics Journal*, 111.

— (1974): «Does economic growth improve human lot? Some empirical evidence», en Davis, P. A. y Reder, M. W. (eds.), *Nations and households in economic growth*, Academic Press, Nueva York-Londres.
ECHEVARRÍA, K. y VILLORIA, M. (2005): *Indicadores de gobernabilidad y su aplicación a la medición de la integridad de las instituciones*, Mimeo.
EDGERTON, R. B. (1992): *Sick Societies: Challenging the Myth of Primitive Harmony*, The Free Press, Nueva York.
EGGLESTON, B. y MILLER, D. (2014): *The Cambridge Companion to Utilitarianism*, Cambridge University Press, Cambridge.
EIGEN, P. (2004): *Las redes de la corrupción*, Bronce-Planeta, Barcelona.
EISENSTADT, S. N. y RONIGER, L. (1984): *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and Structure of Trust in Society*, Cambridge University Press, Cambridge.
ELSTER, J. (2009): «Norms», *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*, Hedström y Bearman (eds.), Oxford University Press, Oxford, pp. 195-217.
— (2007): *Explaining Social Behaviour*, Cambridge University Press, Cambridge.
ESPINEL, M. (2002): «Corrupción política: Un nuevo contenido para un viejo debate o un nuevo debate para un viejo contenido», *Zona Abierta* 98/99, pp. 1-26.
ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
ETZIONI, A. (2010): «Is Transparency the Best Disinfectant?», *Journal of Political Philosophy*, vol. 18, n.º 4, pp. 389-404.
— (2006): «Self-Evident Truth», en D. Browning (ed.), *Universalism versus Relativism*, Lanham, Row & Littlefield Publishers, Inc., pp. 19-32.
EUROBAROMETER (2014): «Special Eurobarometer 374», *Businesses attitudes towards corruption in the EU*, Bruselas.
— (2013): «Special Eurobarometer 397», *Corruption*, Bruselas.
— (2011): «Special Eurobarometer 374», *Corruption*, Bruselas.
— (2009): «Special Eurobarometer 72», *Corruption*, Bruselas.
FLEURBAEY, M. y BLANCHET, D. (2013): *Beyond GDP: Measuring Welfare ad Assessing Sustainability*, Oxford University Press, Oxford.
FOX, J. (2007): «The uncertain relationship between transparency and accountability», *Development in practice* 17 (4-5), pp. 663-671.
FREDERIKSON, H. G. (1997): *The Spirit of Public Administration*, Jossey Bass, San Francisco.
FREY, B. y STUTZER, A. (2000): «Happiness, Economy and Institutions», *CESifo Working Paper Series*, n.º 246, disponible en SSRN: http://ssrn.com/abstract=203211
FRICKER, M. y GUTTENPLAN, S. (2009): *Reading Ethics*, Wiley-Blackwell, Oxford.
FRIEDRICH, C. J. (1989): «Corruption Concepts in Historical Perspective», en Heidenheimer, A. J. *et al.* (eds.), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.

FUKUYAMA, F., DIAMOND, L. y PLATTNER, M. F. (eds.) (2012): *Poverty, Inequality, and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
FUKUYAMA, F. (1996): *Trust,* Free Press Paperbacks, Nueva York.
FUNG, A., GRAHAM, M. y WEIL, D. (2007): *Full disclosure. The perils and promise of transparency*, Cambridge University Press, Nueva York.
GAMBETTA, D. y ORIGGI, G. (2009): «L-worlds: The curious preference for low quality and its norms», *Sociology Working Papers*, n.º 2009-08, Department of Sociology, University of Oxford.
GARCÍA-MARZÁ, D. y GONZÁLEZ ESTEBAN, E. (2014): *Ética*, Universitat Jaume I, Castellón.
GARCIMARTÍN, C. y ALONSO RODRÍGUEZ, J. M. (2008): *Acción colectiva y desarrollo: El papel de las instituciones*, Universidad Complutense, Madrid.
GARCÍA GUITIÁN, E. (2007): «Representación», en Zapata, R. (ed.), *Conceptos políticos en el contexto* español, Síntesis, Madrid.
GARCÍA QUESADA, M., JIMÉNEZ, F. y VILLORIA, M. (2013): «Building Local Integrity Systems in Southern Europe: The case of local corruption in Spain», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 79, n.º 4 de diciembre de 2013, pp. 618-637.
GARGARELLA, R. (2008): *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Paidós, Barcelona.
GARZÓN VALDÉS, E. (1997): «Acerca del concepto de corrupción», en F. Laporta y S. Álvarez (comp.), *La corrupción política*, Alianza, Madrid.
GEURAS, D. y GAROFALO, C. (2011): *Practical Ethics in Public Administration*, Management Concepts, Vienna, Virginia.
GEUSS, R. (2008): *Philosophy and Real Politics*, Princeton University Press, Princeton.
GEWIRTH, A. (1988): «Ethical Universalism and Particularism», *The Journal of Philosophy*, vol. 85, n.º 6, junio de 1988, pp. 283-302.
GIDDENS, A. (2000): *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, Madrid.
GIMENO, J. M. (2019): *La ley de contratos de sector público 9/2017. Sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*, Aranzadi, Navarra.
— (dir.) (2018): *Estudio sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi, Cizur Menor, pp. 47-132.
GINTIS, H. (2006): «Towards a Unity of the Human Behavioral Sciences», *Revista de Sociología*, n.º 80, pp. 97-122.
GOETZ, A. M. y JENKINS, R. (eds.) (2005): *Reinventing accountability: making democracy work for human development*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
GOMÁ, J. (2009): *Ejemplaridad pública*, Taurus, Madrid
GOMEZ, P. y TRAVAGLIO, M. (2004): *Regime*, Biblioteca Universale Rizzoli, Milán.
— (2003): *Lo chiamavano impunitá*, Editori Riuniti, Roma.
GÓMEZ YÁÑEZ, y NAVARRO, J. (2019): *Desprivatizar los partidos*, Gedisa, Barcelona.

GOODEN, S. T. (2014): *Race and Social Equity*, Taylor & Francis Group, Nueva York.
GOODIN, R. E. (2003): *Reflective Democracy*, Oxford University Press, Nueva York.
— (1992): *Motivating political morality*, Blackwell Publishers, Massachusetts.
GORE, A. (2007): *The assault on Reason*, The Penguin Press, Nueva York.
GORTNER, H. F. (1994): «Values and Ethics», en Cooper, T. L. (ed.), *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, Nueva York.
GRAHAM, P. (2007): *Rawls*, Oneworld, Oxford.
GRAYCAR, A. y VILLA, D. (2011): «The loss of governance capacity through corruption», *Governance*, 24(3), pp. 419-438.
GREPPI, A. (2013): «Contra la falsa transparencia. Genealogías y consecuencias en la esfera pública», *Teoría Política*, año 3, pp. 115-138.
GROSENICK, L. H. (1994): «Government Ethics and Organizational Culture», en Cooper, T. L., *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, Nueva York.
GUPTA, S., DAVOODI, H. y ALONSO-TERME, R. (1998): «Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?» *IMF Working Paper*, n.º 79, International Monetary Fund, Washington.
GUPTA, S., DAVOODI, H. y TIONGSON, E. (2000): «Corruption and the Provision of Health Care and Education Services», *IMF Working Paper*, n.º 116, International Monetary Fund, Washington.
GUTMANN, A. y THOMPSON, D. (2006): *Ethics and Politics, Cases and Comments,* Thomson, Toronto.
HABERMAS, J. (2009): *La ética del discurso y la cuestión de la verdad*, Paidós, Barcelona.
— (2008): *Conciencia moral y acción comunicativa*, traducción de Ramón Cotarelo, Trotta, Madrid.
— (2006): *Entre naturalismo y religión*, Paidós, Barcelona.
— (2000): *Aclaraciones a la ética del discurso*, Traducción de Manuel Jiménez Redondo, disponible en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/e_books/habermas/
— (1998): *The inclusion of the other: studies in political theory*, MIT Press, Cambridge.
HABERMAS, J. y RAWLS, J. (1998): *Debate sobre el liberalismo político*, Paidós, Barcelona.
HALLER, M. y HADLER, M. (2006): «How social relations and structures can produce happiness and unhappiness: An international comparative analysis», *Social Indicators Research* 75 (2), pp. 169-216.
HAMILTON, C. (2006): *El fetiche del crecimiento*, Editorial Laetoli, S. L., Pamplona.
HARDIN, R. (1999): «Deliberation: Method, not Theory», en Macedo, S. (ed.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and* Desagreement, Oxford University Press, Nueva York.
HEIDENHEIMER, A. J. (2000): «Parties, Campaign Finance and Political Corruption: Tracing Long-Term Comparative Dynamics», *XVIII IPSA Congress*, 1-6 de agosto de 2000, Quebec.

— (1999): «Political Parties and Political Corruption in Comparative Historical Perspective», *EUI Working Papers*, n.º 99/28.
— (1996): «The Topography of Corruption: Explorations in a Comparative Perspective», *International Social Science Journal*, n.º 48, 3, pp. 337-347.
— (1989): «Perspectives on the Perception of Corruption», en Heidenheimer, A. J. *et al.*, *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
— y JOHNSTON, M. (2002): *Political corruption: concepts and contexts*, Transaction Publishers, New Brunswick.
— (2000): *Political Corruption*, Transaction Press, Brunswick, N. J.
— y LEVINE, V. T. (eds.) (1989): *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.

HEJKA-EKINS, A. (2000): «Ethics in In-service Training», *Handbook of Administrative Ethics*, Marcel Dekker, Nueva York.

HELLIWELL, J. (2003): «How's life? Combining individual and national variables to explain subjective well-being», *Economic Modelling*, 20(2), pp. 331-360.

HELLMAN, J. Y. y KAUFFMAN D. (2001): «La captura del Estado en las economías de transición», *Finanzas y Desarrollo*, septiembre 2001, pp. 31-35.

HELLMAN, J. S., JONES, G. y KAUFFMAN, D. (2001): «Capture el Estado, captura al día. Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 21, mayo-agosto 2001, pp. 35-62.

HENDERSON, J., HULME, D., JALILIAN, H. y PHILIPS, R. (2003): *Bureaucratic effects: «Weberian» state structures and poverty reduction*, disponible en: http://www.gapresearch.org/governance/bureaucraticeffectspaper.pdf [Fecha de consulta: 15 de agosto de 2017].

HENRICH, J., BOYD, R., BOWLES, S., CAMERER, C., FEHR, E. y GINTIS, H. (2004): *Foundations of Human Sociality: Economic Experiments and Ethnographic Evidence from Fifteen Small-scale Societies*, Oxford University Press, Oxford.

HERODOTO (1995): *Historia*, Gredos, III, 38, Madrid, pp. 3-4.

HEYWOOD, P. M. (2007): «Corruption in Contemporary Spain», *Political Science & Politics*, 404, pp. 695-699.

HEYWOOD, P. (ed.) (1997): *Political corruption*, Blackwell, Oxford.

HIRSCH, F. (1977): *Social limits to growth*, Cambridge University Press.

HOBBES, T. (1980): *Leviatán*, Editora Nacional, Madrid.

HODESS, R. (2003): «Introduction», *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlín.

HODGSON, G. M. y JIANG, S. (2007): «The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective», *Journal of Economic Issues*, 41 (4), pp. 1043-1061.

HOEKSTRA, A. (2016): «Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and Austerity Measures», en Lawton, A., Van der Wal, Z. y Huberts, L.W. J. C. (eds.), *The Routledge Companion to Ethics and Public Service Organizations*, Routledge, Londres.

HÖFFE, O. (2003): *Justicia política*, Paidós, Barcelona.

HOFNUNG, M. (1996): «Political Finance in Israel», en Levi, M. y Nelken, D. (eds.), *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption,* Blackwell, Cambridge.

HOLMBERG, S., ROTHSTEIN, B. y NASIRITOUSI, N. (2012): «Part of the solution», en Holmberg, S. y Rothstein, B., *Good Government*: *The Relevance of Political Science*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 277-302,

HONNETH, A. (1997): *La lucha por el reconocimiento*. Crítica, Barcelona.

— (1992): «Integridad y desprecio», *Isegoría* (5), pp. 78-92.

HOOD, C. (2010): «Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?», *West European Politics* 33(5), pp.989-1009.

— (1998): *The Art of the State*, Oxford University Press, Oxford.

HOOD, C. y HEALD, D. (2006): *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford University Press, Oxford.

HUBERTS, L. (2014): *The integrity of Governance*, IIAS-Palgrave Macmillan, Nueva York.

HUBERTS, L., ANECHIARICO, F., SIX, F. y VAN DER VEER, J. (2008): *Local Integrity Systems*, BJU Legal Publishers, La Haya.

HUBERTS, L. y HOEKSTRA, A. (2016) *Integrity management in the public sector: The Dutch approach*, BIOS, La Haya.

HUDSON, W. D. (1974): *La filosofía moral contempor*ánea, Alianza, Madrid.

HUME, D. (1987): «Of National Characters», en Miller, E. F. (ed.), *Essays, Moral, Political, and Literary*, Liberty Fund. Retrieved from Library of Economics and Liberty, disponible [online] en: http://www.econlib.org/library/LFBooks/Hume/hmMPL1.html

— (1986): *Enquiries concerning Human Understanding and concerning the Principles of Morals*, Clarendon Press, Oxford.

HUNTINGTON, S. P. (1989): «Modernization and Corruption», en Heidenheimer, A. J. *et al.*, *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.

IGNATIEFF, M. (2004): *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*, Princeton University Press, Princeton.

INAP (1996): *Informe Nolan*, publicado y traducido por el INAP, documentos n.º 9, octubre de 1996.

INGLEHART, R. y WENZEL, C. (2005): *Modernization, cultural change and democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, Cambridge.

INGLEHART, R. *et al.* (2004): *Human Beliefs and Values*, Siglo XXI, México.

INNERARITY, D. (2020): *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo xxi*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.

ISLAM, R. (2003): «Do More Transparent Governments Govern Better», *Policy Research Working*, Paper 3077, junio, World Bank Institute Poverty Reduction and Economic Management Division.

IZQUIERDO, A. (1997): «Ética y Administración», en Bañón, R. y Carrillo, E., *La nueva Administración pública*, Alianza, Madrid.

JAIN, A. K. (2001): «Corruption: A review», *Journal of Economic Surveys, 15* (1), pp. 71-121.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2017): «Códigos de conducta en las Administraciones Públicas. Algunas experiencias», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 43, febrero, pp. 160 y ss.

— (2016): *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*. Marcial Pons-IVAP, Madrid.
JIMÉNEZ, F. (1998): «Political Scandals and Political Responsibility in Democratic Spain», *West European Politics*, vol. 21, n.º 4, pp. 81-99.
JIMÉNEZ, F., GARCÍA QUESADA, M. y VILLORIA, M. (2014): «Integrity systems, values and expectations. Explaining differences in the extent of corruption in three Spanish local governments», *International Journal of Public Administration*, 2014, 37:2, pp. 67-82.
JOHNSTON, M. (2009): *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government*, GOV/PGC/GF 2, OCDE, París.
— (2005a): «Es posible medir la corrupción, pero ¿podemos medir la reforma?», *Revista Mexicana de Sociología* 67, n.º 2, abril-junio, pp. 357-377.
— (2005b): *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
— (2004): «Soft Money reform in the United States: has anything changed?», *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlín.
— (2000): «The New Corruption Rankings: Implications for Analysis and Reform», *International Political Science Association XVIII World Congress*, 1-5 de agosto, Quebec.
— (1982): *Political Corruption and Public Policy in America*, Brooks/Cole Publ., California.
JONES, T. M. (1991): «Ethical decision-making by individuals in organizations: An issue-contingent model», *Academy of Management Review*, 16, pp. 366-395.
JONAS, H. (1995): *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica*, Herder, Barcelona.
JORBA, L. (2006): «Ciudadanos y esfera pública: una revisión de los modelos de implantación de la democracia deliberativa», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 14, abril, pp. 47-69.
JUDT, T. (2010): *Algo va mal*, Taurus, Madrid.
— (2006): *Sobre la paz perpetua*, Alianza, Madrid.
— (2005): *Sobre la paz perpetua*, Tecnos, Madrid.
— (2005): *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, Alianza, Madrid.
— (1987): *Ideas para una historia en clave cosmopolita*, Tecnos, Madrid.
KARSTEDT, S. (2002): *The Culture of Inequality and Corruption: A Cross- National Study of Corruption*, Mimeo.
KATZ, R. S. (1996): «Party Organizations and Finance», en Le Duc, L. *et al.*, *Comparing Democracies*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
KAUFFMAN, D. (2005): «Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World», *Global Competitiveness Report 2004-2005*, Oxford University Press, Oxford.
— *et al*. (2007): *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*, documento de trabajo n.º 4012, World Bank Policy Research, Washington D. C.

KAUFFMANN, D. y KRAAY, A. (2002): «Growth without Governance», *Policy Research Working Paper*, n.º 3077, World Bank, Washington D. C.
KAUFFMAN, D., KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2010): *Governance Matters IV. Appendices*, World Bank, Washington D. C.
— (2003): *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*, World Bank, Washington D. C.
KAUFFMAN, D., KRAAY, A. y ZOIDO-LOBATÓN, P. (2000): «Governance Matters: From Measurement to Action», *Finance and Development*, Fondo Monetario Internacional, Washington D. C.
— (1999): «Governance Matters», *Policy Research Working Paper*, n.º 2196, World Bank, Washington D. C.
KINGSLEY, J. P. (2003): «Bill C-24», *Participation*, vol. 27, n.º 2, pp. 7-9.
KJELLBERG, F. (2000): «Corruption as an Analytical Problem: Some Notes on Research in Public Corruption», *Memorial Article* presentado en el *International Political Science Association XVIII World Congress*, 1-5 de agosto, Quebec.
KLIKSBERG, B. (2004): «¿Por qué es clave la cultura para el desarrollo?», *Reforma y Democracia*, n.º 29, junio, pp. 5-26.
KLITGAARD, R. (1988): *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley.
KLITGAARD, R., MACLEAN-ABAROA, R. y PARRIS, H. L. (1998): *A Practical Approach To Dealing With Municipal Malfeasance*, *Workshop Paper* n.º 7, disponible [online] en: http://wiki.bezkorupce.cz/_media/wiki/klitgaard-parris-strategie-pro-mesta.pdf
KNACK, S. y KEEFER, P. (1995): «Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures», *Economics and Politics*, n.º 7 (3), pp. 207-227.
KOHLBERG, L. (1987): «El enfoque cognitivo-evolutivo de la educación moral», en Santolaria, F. y Jordán, J. A. (comps.), *La educación moral hoy. Cuestiones y perspectivas*, PPU, Barcelona.
— (1984): *Essays on Moral Development*, Harper and Row, Nueva York.
KRASTEV, I. y HOLMES, S. (2019): *La luz que se apaga*, Debate, Barcelona.
KROEBER, A. L. y KLUCKHOHN, C. (1952): *Culture: A critical review of concepts and definitions*, Harvard University Peabody Museum of American Archeology and Ethnology Papers n.º 47.
KRUGMAN, P. (2003): *The Great Unraveling*, W. W. Norton, Nueva York.
KYRIACOU, A. y ROCA-SAGALÉS, O. (2011): «Fiscal and political decentralization and government quality», *Environment and Planning C: Government and Policy*, n.º 29, pp. 204-223.
LA PORTA, R. *et al*. (1999): *The Quality of Government*, documento de trabajo n.º 6727, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
LAGO-PEÑAS, I. y LAGO-PEÑAS, S. (2010): «Decentralization and electoral accountability», *Environment and Planning C: Government and Policy*, n.º 28, pp. 318-334.
LAKOFF, G. (2009): *The Political Mind*, Penguin, Nueva York.
— (2007): *No pienses en un elefante*, Editorial Complutense, Madrid.

LAMBSDORFF, J. G. (2007): «The Methodology of the Corruption Perception Index 2007», *Transparency International*, Berlín, disponible en: www.transparency.org/content/download/23965/358196.
— (2006): «Measuring Corruption–TheValidity and Precision of Subjective Indicators (CPI)», en Sampford, C., Shacklock, A., Connors, C. y Galtung, F. (eds.), *Measuring Corruption*, Ashgate, Aldershot.
— (1999): «Corruption in empirical research–a Review», *Transparency International Working Paper*.
— (1998): «An empirical investigation of bribery in internacional trade», *The European Journal of Development Research*, n.º 10, pp. 40-59.
LANCASTER, T. (1986): «Electoral Structures and Pork Barrel Politics», *American Political Science Review*, vol. 7, n.º 1, pp. 67-81.
LASSWELL, H. D. (1936): *Politics; who gets what, when, how*, Whittlesey house, McGraw-Hill book company, Nueva York-Londres.
LAYARD, R. (2005): *Happiness: Lessons from a New Science*, 2.ª ed., Penguin Books, Londres.
LEDERACH, J. P. (1995): *Preparing for peace: Conflict transformation across cultures*, Syracuse University Press, Syracuse.
LEFF, N. H. (1964): «Economic Development through Bureaucratic Corruption», *The American Behavior Scientist*, n.º 2, pp. 8-14.
LEHOUCQ, F. (2003): «Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences», *Annual Review of Political Science*, vol. 6, junio, pp. 233-256.
LESSIG, L. (2011): *Republic, Lost. How Money Corrupts Congress and a Plan to Stop It.* Hachette Book Group, Nueva York.
LEVI, M. (2006): «Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 14, abril, pp. 9-40.
— (1996): «Social and Unsocial Capital», *Politics and Society*, n.º 24, pp. 45-55.
LEVITSKY, S. y ZIBLATT, D. (2018): *Cómo mueren las democracias*, Ariel, Barcelona
LEWIS, C. L. (2005): *The Ethics Challenge in Publics Service*, John Willey and Sons, San Francisco.
— (2005b): «Ethical Norms in Public Service: a Framework for Analysis», prepared for delivery at the conference, *Ethics and Integrity of Governance: a Transatlantic Dialogue*, under the auspices of the Study Group on Ethics and Integrity of Governance of the European Group of Public Administration and the Section on Ethics of the American Society for Public Administration and hosted by Public Management Institute of the Katholieke Universiteit Leuven, 2-5 de junio.
LEWIS-BECK, M. S. (1998): *Economics and Elections: The Major Western Democracies*, University of Michigan Press, Ann Arbor, Michigan.
LINDSTEDT, C. y NAURIN, D. (2010): «Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption», *International Political Science Review*, vol. 31, n.º 3, pp. 301-322.
LIPPA, R. A. (1994): *Introduction to Social Psychology*, Brooks/Cole, CA.

LITWIN, G. H. y STRINGER, R. (1966): *The Influence of Organizational Climate*, Harvard University Press, Cambridge, MAS.
LIU, F. (1985): «An Equilibrium Queuing Model of Bribery», *Journal of Political Economy*, n.º 93 (4), pp. 760-781.
LOCKE, J. (2013): *Ensayo sobre el entendimiento humano y otras obras*, Estudio introductorio de Agustín Izquierdo, Gredos, Madrid.
— (2002): *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, Alianza, Madrid.
— (2000): *Ensayo y carta sobre la tolerancia*, Alianza, Madrid.
LONGO, F. (2008): «Quality of Governance: Impartiality is not enough», *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 21, n.º 2, pp. 191-196.
LÓPEZ ARANGUREN, J. L. (1968): *Ética y Política*, Guadarrama, Madrid.
LÓPEZ MEDINA, D. (2014): «La "cultura de la legalidad" como discurso académico y como práctica política. Un reporte desde América Latina», en Wences, I., Conde, R. y Bonilla, A., *Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y* Experiencias, FLACSO, San José, Costa Rica.
LUHMAN, N. (1996): *Confianza*, Anthropos, Barcelona.
LUJAMBIO, A. (2004): «Enforcement: the experience in México», *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlín.
MACINTYRE, A. (1984): *AfterVirtue*, Notre Dame Univ. Press, Notre Dame, IN.
MACKIE, J. L. (1986*): Ethics, Inventing Right and Wrong*, Penguin Books, Londres.
MADISON, J. (1822): «James Madison to W. T. Barry, Writings 9: 103-9», en *Epilogue: Securing the Republic*, cap. 18, doc. 35, The Founders Constitution, Kurland, P. B. y Lerner, R., disponible en: http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch18s35.html [fecha de consulta: 5 de octubre de 2013].
MADISON, J., HAMILTON, A. y JAY, J. (2003): *The Federalist Papers*, Penguin Books, Nueva York.
MAESSCHALCK, J. (2004): «Approaches to ethics management in the public sector: A proposed extension of the compliance-integrity continuum», *Public Integrity*, 7(1), pp. 20-41.
MAESSCHALCK, J. y BERTOK, J. (2009): *Towards a Sound Integrity Framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*, OECD, París.
MAGNET, J. (2012): «De la ética discursiva a la ética del reconocimiento. Una panorámica general al modelo ético de Honneth a través de la eticidad hegeliana», *Oxímora*. *Revista internacional de ética y política*, n.º 1, otoño, pp. 77-95.
MALEM, J. (2002): *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, Gedisa, Barcelona.
MALIANDI, R. (2010): *Ética convergente. Tomo I. Fenomenología de la conflictividad*, La Cuarenta, Buenos Aires.
MANIN, B. (1995): *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid.
MANIN, B., PRZEWORSKI, A. y STOKES, S. (1999): «Introduction», en Manin, B., Przeworski, A. y Stokes, S. (eds.), *Democracy, accountability and*

representation, Cambridge University Press, Cambridge.
MAQUIAVELO, N. (2009): *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Alianza, Madrid.
— (1985): *El príncipe*, Cátedra, Madrid.
MARAVALL, J. M. (2003): *El control de los políticos*, Taurus, Madrid.
MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, Nueva York. Existe traducción al español en Fondo de Cultura económica, México, 1997.
MARÍAS, J. (1993): *La Estructura Social*, Alianza, Madrid.
MAURO, P. (1996): «The Effects of Corruption on Investment, Growth and Government Expenditure», *IMF Working Paper*, n.º 98, International Monetary Fund, Washington D. C.
— (1995): «Corruption and Growth», *Quaterly Journal of Economics* CX, n.º 3, agosto, pp. 681-712.
MCCARTHY, T. (1994): «Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas in Dialogue», *Ethics*, n.º 105, octubre, pp. 44-63.
MEIJER (2013): «Understanding the Complex Dynamics of Transparency», *Public Administration Review* 73 (3), pp. 429-439.
MELGAR, N., ROSSI, M. y SMITH, T. W. (2010): «The Perception of Corruption», *International Journal Of Public Opinion Research*, 22(1), pp. 120-131, disponible en: doi:10.1093/ijpor/edp058
MENY, Y. (1997): *La corruption dans la vie publique*, La Documentation Française, París.
MENY, Y. y RODHES, M. (1997): «Illicit Governance: Corruption, Scandal and Fraud», en Meny, Y. y Rodhes, M., *Developments in West European Politics*, MacMillan, Londres.
MÉON, P-G. y SEKKAT, K. (2005): «Does corruption grease or sand the wheels of growth?», *Public Choice*, n.º 122, pp. 69-97.
MERINO AMAND, F. (2017): *Ética para la función pública. De la indiferencia al reconocimiento*, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), Lima.
MERTON, R. K. (1980): *Teoría y estructura sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
MIGUEL, J. M. DE y MARTÍNEZ-DORDELLA, S. (2014): «Nuevo índice de democracia», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 146, pp. 93-140.
MILL, J. S. (2004): *Sobre la libertad*, prólogo de Agustín Izquierdo, Biblioteca Edaf, Madrid.
— (2002): *On Liberty*, en *The Basic Writings of John Stuart Mill*, The Modern Library, Nueva York.
— (1864): *Utilitarianism*, Longman, Roberts and Green, Londres.
MONTERO, J. R., ZMERLI, S. y NEWTON, K. (2008): «Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 122, abril-junio, pp. 11-54.
MOORE, G. E. (1993): *Principia Ethica*, Cambridge University Press, Cambridge.

MORGAN, D. F. y KASS, H. D. (1993): «The American Odyssey of the Career Public Service: The Ethical Crisis of Role Reversal», en George Frederickson, H. y Sharpe, M. E. (eds.), *Ethics and Public Administration*, cap. 9, Armonk, Nueva York.

MORLINO, L. y PIANA, D. (2014): «Economic Crisis in a Stalemated Democracy: The Italian Case», *American Behavioral Scientist*, n.º 58, p. 1657, publicado originalmente online el 2 de junio de 2014 y disponible en: DOI: 10.1177/0002764214534668

MORRIS, S. y KLESNER, J. L. (2010): «Corruption and trust: Theoretical considerations and evidence from Mexico», *Comparative Political Studies*, 43(10), pp. 1258-1285.

MOURITZEN, P. E. y SVARA, J. H. (2002): *Leadership at the apex. Politicians and administrators in Western local governments*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

MULCAHY, S. (2012): *Money, Politics, Power, Corruption Risks in Europe*, Transparency International, Berlín.

MULGAN, G. (2007): *Good and Bad Power*, Penguin, Londres.

MÜLLER, W. C. (2007): «Political institutions and linkage strategies», en Kitschelt, H. y Wilkinson, S., *Patrons, Clients and Policies. Patterns of democratic accountability and political competition*, Cambridge University Press, Cambridge.

MUNGIU-PIPPIDI, A. (2013): «The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union», *Advanced Policy Paper for Discussion in the European Parliament*, disponible online en: http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/03/ANTICORRP-Policy-Paper-on-Lessons-Learnt-final.pdf

MUNGIU-PIPPIDI, A y JOHNSTON, M. (2017): *Transitions to Good Governance*, Edgar Elgar, Cheltenham.

NAGEL, T. (1986): *The Wiew from Nowhere*, Oxford University Press, Nueva York/Oxford.

NATIONAL AUDIT OFFICE (2012): *Implementing transparency*. *Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 1833, sesión 2010-2012, 18 de abril, The Stationery Office, Londres.

NAYLOR, R. T. (1997): «Mafias, myths and markets: on the theory and practice of enterprise crime», *Transnational Organized Crime*, n.º 3, pp. 1-45.

NEWTON, K. y NORRIS, P. (2000): «Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance», en Phar, S. y Putnam, R., *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trillateral Countries*, Princeton University Press, Princeton.

NIETO, A. (1997): C*orrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona.

NISKANEN, W. A. (1971): *Bureaucracy and representative government*, Aldine-Atherton, Chicago.

NOONAN, J. (1984): *Bribes*, McMillan Pub., Nueva York.

NORRIS, P. (2012): *Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace*, Cambridge University Press, Cambridge.

— (2002): *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge University Press, Cambridge.
— (1999): *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, Oxford.
NORTH, D. C. (2010): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.
— (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
— (1981): *Structure and Change in Economic History*, W. W. Norton, Nueva York.
— y WEINGAST, B. (1989): «Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England», *Journal of Economic History*, 49(4), pp. 808-832.
NOZICK, R. (1974): *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books, Nueva York.
NUSSBAUM, M. (2005) *El cultivo de la humanidad: una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*, Paidós, Barcelona.
NYE, J. S. (1989): «Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis», en Heidenheimer, A. J. *et al.* (eds.), *Political Corruption*, Transaction Publishers, New Brunswick.
OCDE (2016): *Trust in Government. Directorate for Public Governance and Territorial*, recuperado el 20 de marzo de 2018, disponible en: http://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm.
— (2015): *Government at a Glance 2015*, OECD, París.
— (2009): *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, OECD Publications, París.
— (2004): *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences (E-book PDF Format)*, OECD pubs., París.
— (1997): *La ética en el servicio público*, INAP-BOE, Madrid.
— (1996): *Ethics in Public Service, Current Issues and Practice*, Public Management Occasional Papers, n.º 14.
O'DONNELL, G. (2004a): «Why the Rule of Law Matters», *Journal of Democracy*, vol. 15, n.º 4, pp. 32-46.
— (2004b): «*Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 11, pp. 11-31.
— (2002): «Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones», en Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, pp. 87-102.
— (1998): «Horizontal Accountability in New Democracies», *Journal of Democracy* 9-3, pp. 112-126.
— (1998): «*Accountability* horizontal», en *La Política*, n.º 4, pp. 161-188.
OKSHEVSKY, W. C. (2007): «From a Transcendental Point of View: Jürgen Habermas and Harvey Siegel on Justifying Moral and Multicultural Principles», disponible en: http://www.philosophy-of-education.org/conferences/pdfs/

OLIVER, D. (1997): «Regulating the Conduct of MPs. The British Experience of Combating Corruption», en Heywood, P., *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
OLSEN, J. P. (2010): *Governing Through Institution Building*, Oxford: Oxford University Press.
OLSON, M. (1971): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Harvard, MA.
ORTEGA Y GASSET, J. (1966): «Nueva fe de erratas», en *Obras Completas*, vol. III, Revista de Occidente, Madrid, pp.138-140.
OSPINA, S. (2006): «Informe de conclusiones del área temática: Planificación, presupuestación y evaluación por resultados», documento presentado en el *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 7-10 de noviembre, Guatemala.
OSTROM, E. (2005): *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton.
— (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
OSTROM, V. (1974): *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, ed. revisada, University of Alabama, Alabama.
PACECK, A. y RADCLIFF, B. (2008): «Assessing the Welfare State: The Politics of Happiness», *Perspectives on Politics* 6 (02), pp. 267-277.
PALAU, A. y DAVESA, F. (en prensa): «La cobertura mediática de los escándalos de corrupción en España y su impacto en la opinión pública (1996-2009)», *REIS- Revista Española de Investigaciones Sociológicas.*
— (2019) «The role of the media in fighting corruption practices: a case study in Spain», ponencia presentada en el *XIV Congreso Español de Ciencia Política*, 10-12 de julio, Salamanca.
PARAMIO, L. (2004): «Reforma política y reforma del Estado», *Reforma y Democracia*, n.º 30, octubre, pp. 61-82.
PAREKH, B. (2005): *Repensando el multiculturalismo*, Istmo, Tres Cantos.
PARKER, S., SPIRES, P., FAROOK, F. y MEAN, M. (2008): *State of trust. How to build better relationships between councils and the public*, DEMOS, Londres.
PARRISH, J. M. (2007): *Paradoxes of Political Ethics*, Cambridge University Press, Cambridge.
PERUZZOTTI, E. y SMULOVITZ, C. (eds.) (2002): *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires.
PELLEGRINI, L. y GERLAGH, R. (2008): «Causes of Corruption: A Survey of Cross Country Analysis and Extended Results», *Economics of Governance*, 9, pp. 245-263.
PERSSON, A., ROTHSTEIN B. y TEORELL, J. (2012): «Why Anticorruption Reforms Fail-Systemic Corruption as a Collective Action Problem», *Governance* 25(4).
PETERS, G. (2006): «Democracia y Administración pública: la conexión emergente», *Administración y* Ciudadanía, vol. 1, n.º 1, pp. 29-46.
PETTIT, P. (1999): *Republicanismo*, Paidós, Barcelona.

— (1997): «The Consequentialist Perspective», en Baron, M. W., Pettit, P. y Slote, M., *Three Methods of Ethics*, Blackwell, Oxford, pp. 93-174.
PEIRÓ, J. M. y RAMOS, J. (2012) «Contrato psicológico y prácticas de recursos humanos en el sector de la educación…», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, n.º 3, pp. 8-29.
PFEIFFER, S. (2004): «Vote buying and its implications for democracy: evidence from Latin America», *Global Corruption Report 2004*, Transparency International, Berlín.
PHARR, S. J. (2000): «Officials Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies», en Pharr, S. J. y Putnam, R. D., *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
— y PUTNAM, R. D. (2000): *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
PHILP, M. (1997): «Defining Political Corruption», en Heywood, P., *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
PIKETTY, T. (2014): *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
PINTO-DUSCHINSKY, M. (2002): «Financing Politics: A global View», *Journal of Democracy*, vol. 13, n.º 4, octubre, pp. 64-82.
PINTO, J., LEANA, C. E. y PIL, F. K. (2008): «Corrupt organizations or organizations of corrupt individuals? Two types of organization-level corruption», *Academy of Management Review*, vol. 33, n.º 3, pp. 685-709.
PIÑAR MAÑAS, J. L. (2017): «Sociedad, innovación y privacidad», *Información Comercial Española*, *ICE: Revista de economía*, n.º 897, pp. 67-76. Ejemplar dedicado a: *El cambio digital en la economía. Un proceso disruptivo*.
PIOTROWSKI, S. J. y VAN RYZIN, G. G. (2007): «Citizen attitudes toward transparency in local government», *The American Review of Public Administration*, 37(3), pp. 306-323.
PLATÓN (2003): *La República*, Gredos, Madrid.
— (2000): *Diálogos, Parménides, Teeteto, Sofista, Político*, Gredos, Madrid.
PONCE, J. (2018): «La prevención de riesgos de mala administración y corrupción, la inteligencia artificial y el derecho a una buena administración», *Revista internacional de transparencia e integridad*, n.º 6, enero-abril.
— (2012) «La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local: (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)», *Anuario del Gobierno Local*, n.º 1, pp. 93-140. Ejemplar dedicado a: *Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?*
POPE, J. (2000): *TI Sourcebook 2000*. *Confronting Corruption: the Elements of a National Integrity System*, Transparency International, Berlín.
POZZI, S. (2004): «La campaña más cara de la historia», *El País*, lunes 4 de octubre de 2004.
PRAVEN PARVOTEEACH, K. *et al.* (2010): «Establishing Organizational Ethical Climates: How do Managerial Practices Work?», *Journal of Business Ethics*,

publicado [online] el 29 de junio de 2010.
PUJAS, V. y RODHES, M. (1998): «Party Finance and Political Scandal in Latin Europe», en Malamud, C. y Posada-Carbó, E., *Finnancing Party Politics in Europe and Latin America*, MacMillan, Londres.
PUTNAM, R. D. (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, Nueva York.
— (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton Univ. Press, Princeton.
RAAB, J. y BRINTON MILWARD, H. (2003): «Dark Network as Problems», *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 3, n.º 4, pp. 413-440.
RACHELS, J. (1993): «Subjectivism», en Singer, P. (ed.), *A companion to Ethics*, Blackwell, Oxford.
RAUCH, J. E. y EVANS, P. B. (1999): «Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth», *American Sociological Review*, 64 (5), pp. 748-765.
RAWLS, J. (2007): *Lecciones sobre la historia de filosofía moral*, Barcelona, Paidós.
— (2005): *Political Liberalism*, Columbia University Press, Nueva York.
— (1999): *A Theory of Justice*, ed. revisada, Harvard University Press, Cambridge.
REMLER, D. K. y VAN RYZIN, G. (2011): *Research Methods in Practice. Strategies for Description and Causation*, Sage, Thousand Oaks, CA.
RIAL, J. (2004): «Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación», en Griner, S. y Zovatto, D., *De las normas a las buenas prácticas*, OEA e IDEA, San José, Costa Rica.
RICOEUR, P. (1990): *Soi-même comme un autre*, Le Seuil, París.
RIKER, W. H. (1982): *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*, Freeman, San Francisco.
ROBINSON, M. (1998): «Corruption and Development: An Introduction», en Robinson, M. (ed.), *Corruption and Development*, Frank Cass, Londres, pp. 1-14.
ROBLES, A. (1996): «Sistemas políticos, mutaciones y modelos de las relaciones de patronazgo y clientelismo», en Robles, A. (comp.), *Política en penumbra*, Siglo XXI, Madrid.
RODRÍGUEZ ALBA, J. (2020): *Ética aplicada a la gestión pública. Elementos programáticos y formativos desde la experiencia argentina*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Hernández Losada, J. M.ª. (dir.). Madrid.
RODRÍGUEZ-LÓPEZ, B. (2013): «Por qué ser justos ¿Son las normas de justicia sociales o morales?», *Revista Internacional de Sociología* (RIS), vol.72, n.º 2, mayo-agosto, pp. 261-280.
RODRÍGUEZ-POSE, A., TIJMSTRA, S.-J.-R. y BWIRE, A. (2009): «Fiscal decentralisation, efficiency and growth», *Environment and Planning* A, 41 9, pp. 2041-2062.

ROEBER, J. (2004): «The politics of corruption in the arms trade: South Africa's scandal and the Elf Affair», *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlín.
ROHR, J. (1989): *Ethics for Bureaucrats*, Marcel Dekker, Nueva York.
— (1986): *To Run a Constitution: The Legitimacy of the Administrative State*, University Press of Kansas, Lawrence.
ROKEACH, M. (1973): *The Nature of Human Values*, The Free Press, Nueva York.
ROMERO, J., BRANDIS, D., DELGADO VIÑAS, C., GARCÍA RODRÍGUEZ, J. L., GÓMEZ ROMERO, M. L., OLCINA, J., RULLÁN, O., VERA-REBOLLO, J. F. y VICENTE RUFÍ, J. (2018): *Aproximación a la geografía del despilfarro en España: balance de las últimas dos décadas*, Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 77, pp. 1-51, disponible en doi: http://dx.doi.org/10.21138/bage.2533
RORTY, R. (2009): *Una ética para laicos*, Katzeditores, Buenos Aires-Madrid.
ROSANVALLON, P. (2015): *Le bon gouvernement*, ed. Du Seuil, París.
— (2010): *La legitimidad democrática*, Paidós, Barcelona.
ROSE, R. y PEIFFER, C. (2018): *Bad Governance and Corruption*, Palgrave-Macmillan, Suiza.
— (2012): «Paying bribes to get public services: A Global Guide to Concepts and Survey Measures», *Studies in Public Policy Number 494,* Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.
ROSE-ACKERMAN, S. (2001): «Desarrollo y corrupción» *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 21, mayo-agosto, pp. 5-21.
— (1999): *Corruption and Government*, CUP, Nueva York.
— (1996): «The Political Economy of Corruption-Causes and Consequences», *Public Policy for the Private Sector*, n.º 74, World Bank, Washington D. C.
— (1978): *Corruption. A Study in Political Economy*, Academic Press, Nueva York.
ROSS, W. D. (2002): *The Right and the Good*, Oxford University Press, Londres.
ROTHSTEIN, B. (2011): *The Quality of Government*, The University of Chicago Press, Chicago.
— (2010): «Corruption, Happiness, Social Trust and the Welfare State: A Causal Mechanisms Approach», *QoG Working Paper Series*, n.º 9, abril, Göteborg.
— y EEK, D. (2009): «Political corruption and social trust-An experimental approach», *Rationality and Society*, 21 (1), pp. 81-112.
— y STOLLE, D. (2003): «Social Capital, Impartiality, and the Welfare State: An Institutional Approach», en Hooghe, M. y Stolle, D. (eds.), *Generating Social Capital: The Role of Voluntary Associations, Institutions and Government Policy*, Palgrave Macmillan, Nueva York.
— y TEORELL, J. (2008): «What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 21, n.º 2, pp. 165-190.
— y USLANER, E. M. (2005): «All for All: Equality and Social Trust», *LSE Health and Social Care Discussion Paper Number 15,* The London School of

Economics and Political Science, Londres.
— y USLANER, E. M. (2005): «All for all: equality, corruption and social trust», en *World Politics*, 58 (1), pp. 41-72.
— y N. SORAK (2017): «Ethical Codes for the Public Administration. A Comparative Survey», *QoG Working Paper Series*, 12 de noviembre de 2017. ISSN 1653-8919.
— y HOMBERG, S. (2014): *Correlates of Corruption*, Working Paper Series 17, QOG The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg.

ROTBERG, R. (2017): *The Corruption Cure*, Princeton University Press, Princeton.

ROURKE, R. (1986): *Bureaucratic Power in National Policy Making*, Little Brown, Boston.

ROUSSEAU, D. M. (2001): «Schema, promise and mutuality: the building blocks of the psycological contract», *Journal of Occupational and Organizational Psycology*, n.º 74, pp. 511-541

RUBALCABA, E. (2019): *Gobierno Abierto: Un análisis de su adopción en los Gobiernos Locales desde las Políticas Públicas*, INAP, Madrid.

SABATIER, P. (1998): «The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe», *Journal of European Public Policy*, 5 (1), pp. 93-130.
— y MAZMANIAN, D. (1980): «The implementation of public policy: a framework of analysis», *Policy Studies Journal*, vol. 8, n.º 4, enero, pp. 538-560.

SAMPFORD, C., SCHACKLOCK, A., CONNORS, C. y GALTUNG, F. (eds.) (2006): *Measuring Corruption*, Ashgate, Aldershot.

SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, F. (2011): «Mentiras, corrupción y confianza», *Encuentros Multidisciplinares*, n.º 39, pp. 10-18.

SANDEL, M. J. (2009): *Justice, What's the right thing to do?*, Allen Lane, Londres.

SANDHOLTZ, W. y KOETZLE, W. (2000): «Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade», *International Studies Quarterly*, 44 (1), pp. 31-50.

SARTORI, G. (1992): *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid.

SAUCA, J. M. (2010): «Cultura de la legalidad. Bosquejo de exploraciones conceptuales y metodológicas», *Asamblea*, n.º 22, junio, pp. 11-24.

SCANLON, T. M. (2003): *Lo que nos debemos unos a otros*, Paidós, Barcelona.

SCHEDLER, A. (1999): «Conceptualizing Accountability», en Diamond, L., Plattner, M. F. y Schedler, A., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder and London, pp. 13-28.

SCHLEIFER, A. y VISHNY, R. W. (1993): «Corruption», *Quarterly Journal of Economics* n.º 108, pp. 599-617.

SCHMITT, C. (2010): *El concepto de lo político*, texto de 1932 con prólogo y tres corolarios de Carl Schmitt, traducido de la edición de 1963 por Denés Martos, disponible en: http://www.laeditorialvirtual.com.ar/

SCHOPENHAUER, A. (2009): «Sobre teoría del derecho y política», en *Parerga y Paralipómena*, Valdemar, Madrid.
— (1988): «Die beiden Grundprobleme der Ethik», en *Kleinere Schriften*, Haffmans Verlag, Zurich.

SCOTT, W. R. (1995): «Symbols and Organizations: From Barnard to the Institutionalists», en Williamson, O. E. (comp.), *Organization Theory*, Oxford University Press, Oxford.
SEARLE, J. R. (2010): «Los principios básicos de la ontología social», en Noguera, J. A., *Sociología analítica*, CIS, Madrid.
SELZNICK, P. (1992): *The Moral Commowealth: Social Theory and the Promise of Community*, University of California Press, Berkeley.
SEN, A. (2009): *The Idea of Justice*, Penguin Books, Londres.
— (2000): *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Madrid.
— (2000): «¿Qué impacto puede tener la ética?», *Conferencia de clausura en el Encuentro Internacional Ética y desarrollo*, BID, diciembre, Washington D. C.
— (1999): «Democracy as a Universal Value», *Journal of Democracy* 10 (3), pp. 3-17.
— (1999): *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
— (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza, Madrid.
SHAFER, M. (1994): *Winners and Losers. How Sectors Shape the Developmental Prospects of States*, Cornell University Press, Ithaca.
SHAXSON, N. (2004): «The Elf Trial: political corruption and the oil industry», *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlín.
SHEIN, E. (1985): *Organizational Culture and Leadership*, Jossey Bass, San Francisco.
SIMON, H. B. (1970): *The Science of the artificial*, Cambridge, MIT Press., MA.
SINTOMER, I. (2007): «La participación ciudadana como tendencia política europea», en Arenilla, M. (dir.), *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades*, Dykinson-URJC, Madrid.
SKINNER, Q. (1993): *Los fundamentos del pensamiento político moderno*. *I El Renacimiento*, Fondo de cultura Económica, México.
SMITH, A. (2004): *La teoría de los sentimientos morales*, Carlos Rodríguez Braun (ed.), Alianza, Madrid.
SMULOVITZ, C. y PERUZZOTTI, E. (2000): «Societal accountability in Latin America», *Journal of Democracy*, vol. 11, n.º 14, pp. 147-158.
SOLIMANO, A. (2008): «La corrupción: motivaciones individuales, fallas del Estado y desarrollo», en Solimano, A., Tanzi, V. y Solar, F. del, *Las termitas del estado*, Fondo de Cultura Económica-CIGLOB, Chile.
SOSA, J. (ed.) (2011): *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI, México.
SPINOZA, B. (1986): *Tratado Teológico Político*, Alianza, Madrid
SPRUTE, J. (2008): *Filosofía política de Kant*, Tecnos, Madrid.
SQUIRES J. (2002): «Deliberation and Decision Making: Discontinuity in the Two-track Model», en Maurizio Passerin D'Entrèves (ed.), *Democracy as a Public Deliberation*, Manchester University Press, Manchester.
STIGLITZ, J. (2012): *The Price of Inequality*, W. W. Norton, Nueva York.
— (2002): «Transparency in Government», *The Right to Tell,* World Bank, Washington D. C.

— (2000): «The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n.º 4, pp. 1441-1478.
STOYANOV, A., GERGANOV, A. y YALAMOV, T. (2019): *State capture. Assessment diagnostics*, Center for the Study of Democracy, Sofía.
STRAWSON, P. F. (2003): *Escepticismo y naturalismo*, Badiola, S. (trad.), Antonio Machado Libros, Madrid.
SUGDEN, R. (1998): «Normative expectations: the simultaneous evolution of institutions and norms», en *Economics, Values, and Organization* Ben-Ner, A. y Putterman, L. (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, pp. 73-100.
SUNSTEIN, C. (2003): *República.com: internet, democracia y libertad*, Paidós, Barcelona.
SVARA, J. (2007): *Ethics Primer*, Jones and Bartlett Publishers, Sudbury, MA.
TANZI, V. y DAVOODI, H. (2001): «Corrupción, inversión pública y crecimiento», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 21, mayo-agosto, pp. 73-82.
— (2000): «Corruption, Growth and Public Finances», *IMF Working Paper*, n.º 116, International Monetary Fund, Washington D. C.
— (1997): «Corruption, public investment, and growth», *IMF Working Paper*, WP/97/139.
TARSCHYS, D. (2004): «Democracy, Values, Institutions: The Use and Abuse of Governance», *Participation*, vol. 28, n.º 3, otoño, pp. 5-6.
TENA, J. (2009): «Una propuesta de definición del concepto de virtud cívica», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, n.º 128, pp. 89-121.
TEORELL, J. y ROTHSTEIN, B. (2012): «Getting to Sweden: Malfeasance and Bureaucratic Reforms, 1720-1850», *Working paper series* n.º 18 qog, The quality of government institute Department of Political Science University of Gothenburg, Gothenburg.
TERRY, L. D. (1995): *Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator. Advance in Public Administration*, Sage, Thousand Oaks, C.A.
THOMAS, V. *et al.* (2000): *The Quality of Growth*, Oxford University Press, Oxford.
THOMPSON, D. F. (2002): «La corrupción mediada: el caso de los cinco senadores de Keating», *Zona Abierta* 98/99, pp. 5-84.
— (1999): *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, GEDISA, Barcelona.
— (1985): «The possibility of Administrative Ethics», *Public Administration Review*, vol. 45, n.º 5, septiembre/octubre, pp. 555-561.
THOMPSON, J. B. (2001): *El escándalo político*, Paidós, Barcelona.
THOMPSON, S. y HOGGETT, P. (1996): «Universalism, selectivism and particularism. Towards a postmodern social policy», *Critical Social Policy*, vol. 16, n.º 46, febrero, pp. 21-42.
TORCAL, M. (2003): «Political Disafection and Democratization: History in New Democracies», *The Kellog Institute Working* Papers, n.º 308, octubre.
TORCAL, M. y MAGALHAES, P. C. (2010): «Cultura política en el sur de Europa: un estudio comparado en busca de su excepcionalismo», en Torcal, M. (ed.), *La ciudadanía europea en el siglo xxi*, CIS, Madrid.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2019): *Barómetro global de la corrupción América Latina y el Caribe 2019. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*, Transparency International, Berlín.
— (2013-2019): *Corruption Perception Index 2013*, *2014, 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019*, disponible en: http://www.transparency.org/cpi.
TREISMAN, D. (2007): «What Have We Learned About the Causes of Corruption From Ten Years of Cross-national Empirical Research», *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 10, pp. 211-244.
TREVIÑO, L. K. (1986): «Ethical Decision Making in Organization: A Person-Situation Interactionist Model», en *The Academy of Management Review*, vol. 11, n.º 3, julio, pp. 601-617.
— y WEAVE, G. R. (2003): *Managing Ethics in Business Organizations: Social Scientific Perspectives*, Stanford University Press, Stanford.
TRIVERS, R. L. (1971): «The Evolution of Reciprocal Altruism», *Quarterly Review of Biology*, n.º 46, pp. 35-57.
TUGENDHAT, E. (2001): *Lecciones de Ética*, Barcelona, Gedisa, Barcelona.
TULLOCK, G. (1996): «Corruption Theory and Practice», *Contemporary Economic Policy*, vol. XIV, julio, pp. 6-13.
— (1993): *Rent Seeking*, Edward Elgar, Aldershot.
UNIÓN EUROPEA (2001): *Comisión de las Comunidades Europeas. La gobernanza europea, un libro blanco*, 25 de julio de 2001, COM, Bruselas, pp. 428 y ss.
UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP) AND GLOBAL INTEGRITY (2008): *A User's Guide to Measuring Corruption*, Oslo, UNDP Oslo Governance Center, disponible [on line] en: www.lulu.com/content/2523351.
VALLÉS, J. M. (2000): *Ciencia Política: una introducción*, Ariel, Barcelona.
VALLESPÍN, F. (2009): «Los modelos de participación política en las democracias europeas», en VV.AA., *Participación ciudadana*, Diputación Foral de Guipúzcoa, San Sebastián.
— (1998): «Introducción», *Debate sobre el liberalismo político*, Habermas y Rawls, Paidós, Barcelona.
VAN DE WALLE, S. (2008): «Perceptions of corruption as distrust? Cause and effect inattitudes towards government», en Huberts, L., Jurkiewicz, C. y Maesschalck, J. (eds.), *Ethics and Integrity and the Politics of Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 215-236.
VAN KLAVEREN, J. (1989): «The Concept of Corruption», en Heidenheimer, A. J. *et al.* (eds.), *Political Corruption,* Transaction Publishers, New Brunswick.
VAN TANKEREN, M. y VAN MONTFORT, A. (2012): «Schieten we er ook wat mee op? De effectiviteit van het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie. (Does it get us anywhere? The effectiveness of the integrity policy of the Dutch police force)», *Cahiers Politiestudies*, vol. 3, n.º 24, pp. 131-150.
VAN WART, M. (1996): «The sources of Ethical Decision Making for Individuals in the Public Sector», *Public Administration Review*, vol. 56, n.º 6, noviembre/diciembre, pp. 525-533.

VANUCCI, A. (2009): «The Controversial Legacy of “Mani Pulite”: A Critical Analysis of Italian Corruption and Anti-Corruption Policies», *Bulletin of Italian Politics*, 1 (2), pp. 233-264.
VARELA ORTEGA, J. (2001): *Los amigos políticos: partidos, elecciones y caciquismo en la restauración, 1875-1900*, Marcial Pons/Junta de Castilla y León, Consejería de Educación y Cultura, Madrid.
VELÁSQUEZ, R. (2003): *Clima organizacional a nivel universitario*, Prentice Hall, México.
VICKERY, G. (2011): *Review of recent studies on Psi Re-use and related market developments*, Unión Europea, Bruselas.
VICTOR, B. y CULLEN, J. B. (1988): *The Organizational Bases of Ethical Work Climates Administrative Science Quarterly*, vol. 33, n.º 1, marzo, pp. 101-125.
— (1987): «A Theory and Measure of Ethical Climate in Organizations», en Frederick, W. C. (ed.), *Research in Corporate Social Performance*, JAI Press, Greenwich, CT, pp. 57-71.
VILLORIA, M. (2018): «La Transparencia», en VV.AA., *La calidad de las Instituciones en España*, Círculo de Empresarios, Madrid.
— (dir.) (2012): *El marco de integridad institucional en España. Situación actual y recomendaciones*, Tirant lo Blanch, Valencia.
— (2011) «¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI», *Reforma y democracia*, n.º 51, pp. 12-34.
— (2007): *La corrupción política*, Síntesis, Madrid.
— (2000): *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Tecnos-UPF, Madrid.
— y CRUZ-RUBIO, C. (2017): «Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual», en Villoria, M. (dir.), *Buen Gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid.
— y JIMÉNEZ, F. (2012): «La corrupción en España (2004-2010): Datos, percepción y efectos [Corruption in Spain (2004-2010): Data, Perceptions and Consequences]», *REIS- Revista Española de Investigaciones* Sociológicas, n.º 138, pp. 109-134.
— y JIMÉNEZ, F. (2012): «¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de corrupción (2004-2011)», *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), ISSN: 0048-7694, n.º 156, abril-junio, Madrid.
— y WENCES, I. (2010): *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, Los libros de la Catarata, Madrid.
—, VAN RYZIN, G. y LAVENA, C. (2013): «Social consequences of government corruption: A study of institutional disaffection in Spain», *Public Administration Review*, vol. 73, n.º 1, enero/feberero, pp. 85-94.
— (dir.) y REVUELTA, A. (coord.) (2015): *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*, Transparencia Internacional España.
VOLTAIRE (2008): *Le Philosophe ignorant*, Le livre de poche, París.
WALDO, D. (1990): «A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also», en Lynn y Wildavsky (eds.), *Public Administration: The*

State of the Discipline.
— (1948): *The Administrative State. A Study of the Political Theory of American Public Administration*, Ronald Press, Nueva York.
WALECKI, M. (2004): «Political Money and Corruption» y «Ukraine: the authoritarian abuse of disclosure», en Hodess, R. *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlín.
WALZER, M. (1973): «Political Action: The problem of dirty Hands», en *Philosophy and Public Affairs*, vol. 2, n.º 2, invierno.
WARD, G. (2004): «The role of disclosure in combating corruption in political finance», *Global Corruption Report*, Transparency International, Berlín.
WARNOCK, G. J. (1967): *Contemporary Moral Philosophy*, Macmillan, Londres.
WARREN, M. E. (2004): «What does corruption mean in a democracy?», *American Journal of Political Science*, 48 (2), pp. 328-343.
WEBER ABRAMO, C. (2007): «How Much Do Perceptions of Corruption Really Tell Us?», en *Economics Discussion Papers*, 2007-19, disponible [online] en: http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers.
WEBER, M. (1981): *El político y el científico*, Alianza, Madrid.
— (1979): *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
WEI, S.-J. (2001): «La corrupción en el desarrollo económico: ¿lubricante beneficioso, molestia menor u obstáculo importante?», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (21), mayo-agosto, pp. 83-95.
— (1999): «Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?», *Policy Research Working Papers*, World Bank, disponible en: http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-2048
— (1997): «How Taxing is Corruption on Internacional Investors», *Working Paper* n.º 6030, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
WENAR, L. (2008): «John Rawls», *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, edición de otoño de 2008.
WENCES, I. y SAUCA, J. M. (2014): «Cultura de la legalidad: proyecto y movimiento», en Wences, I., Conde, R. y Bonilla, A. *Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y Experiencias*, FLACSO, San José, Costa Rica.
WILDAVSKY, A. (1984): *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown, Boston.
WILKINSON, R. y PICKETT, K. (2010): *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, Penguin, Londres.
WILLIAMS, B. (2006): *Ethics and the limits of Philosophy*, Routledge, Londres y Nueva York.
WILLIAMS, R. (ed.) (2000): *The Politics of Corruption*, vol. 4, Edward Elgar, Londres.
WILSON, D. S. y WILSON, E. O. (2009): «Evolución por el bien del grupo», en *Investigación y Ciencia*, n.º 388, enero, pp. 46-57.
WILSON, G. (2008): «The Quality of Government», *Governance*, vol. 21 (2), pp. 197-200.
WONG, D. (1993): «Relativism», en Singer, P. (ed.), *A Companion to Ethics*, Blackwell, Oxford, pp. 442-449.

WORLD BANK (2006): *Anti-corruption*, disponible [online] en: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html.

WRIGHT, R. (1996): *The Moral Animal. Why we Are the Way we Are*, Vintage Books, Nueva York.

WROE, A., ALLEN, N. y BIRCH, S. (2013): «The role of political trust in conditioning perceptions of corruption», *European Political Science Review*, vol. 5 (02), pp. 175-195.

YOU, J.-S. (2015): *Democracy, Inequality and Corruption*, Cambridge University Press, Cambridge.

ZALTA, EDWARD N. (ed.), disponible [*online*] en: http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/rawls/.

Diseño de cubierta: J. M. Domínguez y J. Sánchez Cuenca

Edición en formato digital: 2020

© MANUEL VILLORIA MENDIETA Y AGUSTÍN IZQUIERDO SÁNCHEZ, 2020
© De esta edición: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), 2020
Calle Juan Ignacio Luca de Tena, 15
28027 Madrid
infotecnos@tecnos.es

ISBN ebook: 978-84-309-8044-4

Está prohibida la reproducción total o parcial de este libro electrónico, su transmisión, su descarga, su descompilación, su tratamiento informático, su almacenamiento o introducción en cualquier sistema de repositorio y recuperación, en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, conocido o por inventar, sin el permiso expreso escrito de los titulares del Copyright.
www.tecnos.es